

Document:-
A/CN.4/SR.1856

Compte rendu analytique de la 1856e 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:-
1984, vol. I

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

50. Il note à propos du projet d'article 6 que celui-ci vise les utilisations des eaux et non du cours d'eau. Peut-être y a-t-il des raisons à ce libellé.

51. Passant au projet d'article 9, M. Reuter dit que la rédaction pose un problème, parce qu'il faut tenir compte des hypothèses envisagées par M. Quentin-Baxter comme, par exemple, l'effondrement d'un barrage de retenue. Le projet d'article 9 ne vise pour l'instant que les utilisations régulières et continues dont l'existence même peut causer un dommage.

52. Enfin, M. Reuter estime inacceptable le projet d'article 8 dans lequel sont entassés des éléments sans rapport les uns avec les autres. Il accepte que l'on parle de principes équitables et raisonnables, encore que ce libellé sous-entende un échec, mais suggère d'aller plus loin et de classer les éléments fondamentaux qui permettent de concrétiser l'équité et la raison, dont deux ont une importance exceptionnelle: les besoins qui font l'objet de l'alinéa *b* du paragraphe 1, et l'apport en eau qui fait l'objet de l'alinéa *d* de ce même paragraphe. Il y a peut-être d'autres éléments, mais secondaires. Il faudrait par conséquent rédiger ce texte autrement. Pourquoi parler de facteurs géographiques, hydrographiques et hydrologiques? Il va de soi qu'ils sont présents dans l'esprit des négociateurs. M. Reuter est partisan du style cistercien, comme M. Calero Rodrigues (1854^e séance). Par ailleurs, il s'interroge sur le sens des mots «utilisation optimale», qui recouvrent à son avis une vue un peu naïve des choses. Pour se prononcer sur le projet d'article 8, il a besoin d'exemples concrets montrant que dans une certaine affaire, un tribunal a donné telle part à tel facteur et telle part à tel autre. Alors, peu importe que le projet d'article 8 se réduise à une phrase ou disparaisse complètement, ce sont les commentaires de la Commission qui ont du prix. M. Reuter suggère de parler des facteurs «dont l'importance relative variera en fonction de toutes les circonstances».

53. Enfin, s'agissant du projet d'article 29 (devenu projet d'article 15 *ter*) qui exclut les utilisations préférentielles, M. Reuter s'étonne de voir un instrument qui ne reconnaîtrait pas la priorité d'un Etat dont l'approvisionnement en eau contribue à la survie, s'il en fait la demande. Pareille omission est fort gênante.

54. M. Reuter conclut en exprimant sa confiance totale dans le Rapporteur spécial, qui a fait preuve de la plus grande abnégation. C'est pourquoi, si ce dernier estime opportun de renvoyer les projets d'articles au Comité de rédaction, M. Reuter sera disposé à oublier toutes ses observations.

La séance est levée à 13 heures.

1856^e SÉANCE

Vendredi 6 juillet 1984, à 10 heures

Président : M. Sompong SUCHARITKUL

Présents : le chef Akinjide, M. Balanda, M. Barboza, M. Boutros Ghali, M. Calero Rodrigues, M. Díaz Gonzá-

lez, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Evensen, M. Francis, M. Koroma, M. Laclea Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ni, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Riphagen, sir Ian Sinclair, M. Stavropoulos, M. Thiam.

Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (*suite*) [A/CN.4/367¹, A/CN.4/381², A/CN.4/L.369, sect. F, ILC(XXXVI)/Conf. Room Doc.4]

[Point 6 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL³(*suite*)

1. M. RIPHAGEN dit que le sujet à l'examen présente une grande analogie avec celui de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international. Les deux sujets traitent de règles de droit international qui compensent les effets de la répartition arbitraire du monde en de nombreux Etats. C'est à cette fin que Grotius avait conçu l'édifice juridique du *jus communicationis* consacré au déplacement des hommes à travers les frontières.

2. Etant donné que les territoires des Etats traversés par des cours d'eau internationaux ne sont pas des compartiments étanches et que les eaux de ces cours d'eau sont essentielles à la vie de l'homme, la pratique des Etats en ce qui concerne leur utilisation a pris forme de longue date. Il existe, par conséquent, un corps de règles qui établit les droits et obligations de fond et de procédure des Etats du cours d'eau. Parmi ces obligations figurent notamment le devoir de ne pas dépasser certaines limites dans l'exercice de la souveraineté territoriale; le devoir de coopérer; et, dans certains cas, le devoir de veiller à ce que le cours d'eau soit géré en commun comme un ensemble unitaire.

3. Etant donné les limites de la souveraineté territoriale, il a fallu employer des critères aussi imprécis que le critère du «raisonnable» et de «l'équitable» pour qualifier le droit d'exercer cette souveraineté. Quant à l'obligation pour un Etat du cours d'eau d'empêcher sur son territoire toute atteinte aux utilisations des eaux sur le territoire d'un autre Etat, il a fallu recourir à l'expression «de façon sensible», qui est fort vague. Les notions assez imprécises de «bonne foi» et de «bon voisinage» sont elles aussi employées pour qualifier le devoir de coopérer.

4. La limitation du droit d'exercer la souveraineté territoriale sur un cours d'eau international est en fait la contrepartie exacte de la définition des obligations des Etats du cours d'eau. Ce fait a des conséquences importantes pour la

¹ Reproduit dans *Annuaire...* 1983, vol. II (1^{re} partie).

² Reproduit dans *Annuaire...* 1984, vol. II (1^{re} partie).

³ Pour le texte, voir 1831^e séance, par. 1. Le texte des articles I 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^e partie), p. 107 et suiv.

rédaction du projet, car, par exemple, il n'est pas certain que l'interdiction prévue dans le projet d'article 9 apparaisse comme la contrepartie exacte du droit de tous les Etats du cours d'eau à une part raisonnable et équitable de l'utilisation des eaux du cours d'eau sur leurs territoires.

5. Les notions que M. Riphagen a mentionnées sont susceptibles d'interprétations divergentes. Il faut donc fixer des priorités pour les utilisations de l'eau. L'approvisionnement en eau potable est prioritaire, mais l'utilisation de l'eau pour l'évacuation de déchets industriels ne l'est pas. Il est évident aussi qu'une utilisation n'est pas prioritaire du seul fait qu'elle existe. On ne saurait non plus invoquer une utilisation existante à l'appui d'une demande de participation à la négociation d'accords de cours d'eau ou pour exercer d'autres droits de procédure.

6. Pour décider de ce qui est équitable et raisonnable, il faut aussi prendre en considération la question des autres utilisations possibles et celles de la compensation. Parfois, cette décision amènera à interdire certaines utilisations ou activités, dans la perspective notamment des besoins des générations futures. La notion de la conservation d'une ressource par sa non-utilisation suppose, par conséquent, la gestion commune de cette ressource en tant qu'ensemble unitaire.

7. Etant donné l'imprécision des adjectifs «équitable» et «raisonnable», les Etats ont le devoir de coopérer et de négocier en vue de définir la portée des droits qu'ils sont autorisés à exercer. Si toutefois les négociations échouent et que les Etats ne parviennent pas à un accord, ils auront alors le devoir de rechercher une solution par d'autres moyens appropriés.

8. Une caractéristique importante du nouveau projet est qu'il est censé prévoir des procédures obligatoires de conciliation. Il conviendrait toutefois de modifier le libellé des articles du chapitre V du projet afin de bien montrer que les procédures de conciliation envisagées sont effectivement obligatoires. Il faudrait aussi faire mieux ressortir que la commission de conciliation arrête elle-même sa procédure et détermine elle-même sa compétence, comme le fait l'annexe V de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982⁴.

9. Bien que M. Riphagen n'ait rien à objecter à la décision du Rapporteur spécial de supprimer le mot «système», il ne croit pas que cette décision améliore le texte du projet d'articles. Quel que soit le libellé employé, un cours d'eau international doit être défini comme constituant une entité qui sera partagée entre les Etats intéressés.

10. Il faut par ailleurs préciser que le projet vise non seulement les eaux d'un cours d'eau, mais aussi son lit et ses installations, dont le statut juridique est extrêmement important. L'étendue de la coopération entre les Etats du cours d'eau et le contenu du devoir de coopérer seront évidemment fonction de la situation et des caractéristiques du cours d'eau en cause; ces facteurs ne sauraient être définis dans l'abstrait.

11. M. Riphagen note que l'ancien projet d'article 39 commençait par les mots «Sans préjudice du paragraphe 3 de l'article 4», réserve qui a disparu de la nouvelle version de cet article. De l'avis de M. Riphagen, cette suppression

appelle quelques explications. La raison du renvoi au paragraphe 3 de l'article 4 était que la Commission reconnaissait que des accords en vigueur relatifs à tel ou tel cours d'eau international devaient être, le cas échéant, étendus à d'autres projets, programmes ou utilisations. Il est donc possible que des accords existants, limités à certaines utilisations devront être actualisés pour tenir compte des nouveaux projets, programmes ou utilisations.

12. M. QUENTIN-BAXTER dit que, bien qu'originaire d'un pays insulaire situé à des milliers de kilomètres de la frontière terrestre la plus proche, il n'en est pas moins parfaitement conscient de l'importance du sujet à l'examen. Il félicite donc le Rapporteur spécial de son deuxième rapport (A/CN.4/381) et de sa décision d'abandonner la notion de «ressource naturelle partagée» à propos d'un cours d'eau international, notion sur laquelle les travaux de la Commission en la matière se fondaient depuis six ou sept ans. Il est encourageant de constater qu'au cours de la discussion personne n'a contesté le bien-fondé de la décision du Rapporteur spécial. Il a été reconnu que la notion de «ressource naturelle partagée» limitait par trop la liberté d'action des Etats du cours d'eau; reste à savoir l'effet qu'aura l'abandon de cette notion sur l'ensemble du projet.

13. M. Quentin-Baxter rappelle que M. Kearney, le premier rapporteur spécial chargé du sujet, avait fourni une explication convaincante de la notion de «bassin hydrographique» dans son rapport⁵ en suivant la tradition des Règles d'Helsinki établies en 1966 par l'Association de droit international⁶. A l'époque, M. Quentin-Baxter avait été sensible non seulement à l'argumentation du premier Rapporteur spécial, mais aussi à la réserve manifestée par la quasi-totalité des membres de la Commission.

14. M. Schwebel, le deuxième rapporteur spécial, s'est heurté au conflit entre la reconnaissance de la notion de «bassin hydrographique», et l'ombre de la notion de «ressource naturelle partagée» qui implique qu'aucun Etat ne peut prendre de décision sans l'assentiment des autres Etats concernés. Il s'agit là d'une règle que les Etats sont disposés à appliquer en matière d'eaux frontières. Cela étant, la notion de «ressource naturelle partagée» avait manifestement sa place dans le projet mais il fallait aussi trouver un moyen plus souple de traiter les autres questions.

15. Dans son deuxième rapport⁷, M. Schwebel a donc proposé la notion de «réseau (système) de cours d'eau», qui reconnaissait l'unité d'un système fluvial tout en soulignant qu'il se composait d'éléments. Cette notion visait à atténuer la rigueur de la notion de «ressource naturelle partagée» tout en tenant dûment compte de la réalité géographique, de l'unité des fleuves et du caractère de l'eau. La discussion à la Commission n'ayant pas abouti, la question a été renvoyée au Comité de rédaction qui se voyait ainsi confier une très lourde responsabilité. Le Comité de rédaction a alors établi des projets d'articles⁸ précédés d'une

⁵ *Annuaire...* 1976, vol. II (1^{re} partie), p. 194, doc. A/CN.4/295.

⁶ Voir 1831^e séance, note 4.

⁷ *Annuaire...* 1980, vol. II (1^{re} partie), p. 155, doc. A/CN.4/332 et Add.1.

⁸ Voir *supra* note 3.

⁴ Voir 1831^e séance, note 6.

«hypothèse de travail»⁹ qui ont été adoptés provisoirement par la Commission.

16. Comme d'autres membres de la Commission, M. Quentin-Baxter a du mal à accepter l'abandon par le présent Rapporteur spécial de l'expression «système de cours d'eau». Sans doute s'agit-il davantage d'une question de forme que de fond, mais la prudence s'impose, car si on attache de l'importance à une modification d'ordre rédactionnel, il y a des chances qu'elle ne soit pas de pure forme.

17. Deux éléments majeurs des projets d'articles 1 à 9 semblent être liés à la notion de «système de cours d'eau». Il s'agit d'abord de la notion de «ressource naturelle partagée» dont l'abandon a fait disparaître l'une des raisons d'utiliser l'idée de «système de cours d'eau». Le deuxième élément est le principe, très important mais difficile à cerner, consacré par le projet d'article 5 sur les parties à la négociation et à la conclusion d'accords de cours d'eau, qui s'inspire lui aussi de la notion de «système de cours d'eau». Or, depuis que cette notion a été abandonnée, la nouvelle version du paragraphe 1 de l'article 5 se réduit à une tautologie. Elle dispose que tout Etat du cours d'eau a le droit de participer à la négociation de tout accord de cours d'eau qui s'applique à l'ensemble du cours d'eau international et de devenir partie à un tel accord. Si certains Etats du cours d'eau décident de conclure un accord sans un autre Etat du cours d'eau, l'accord ne peut porter que sur la partie du cours d'eau qui les intéresse sans s'appliquer, bien entendu, à l'ensemble du cours d'eau. Pour qu'un accord régie l'ensemble d'un cours d'eau, il faut évidemment que tous les Etats exerçant un contrôle territorial sur ce cours d'eau y soient parties.

18. La question des accords sur une partie d'un cours d'eau, qui fait l'objet du paragraphe 2 du projet d'article 5, est assez bien illustrée par l'Accord polono-tchécoslovaque de 1958 relatif à l'hydro-économie des eaux frontalières, qui contient la disposition ci-après relative à la pollution :

Les parties contractantes sont convenues de réduire graduellement la pollution des eaux frontalières et de maintenir lesdites eaux à un degré de pureté, qui sera spécialement déterminé dans chaque cas particulier en fonction des possibilités et des besoins économiques et techniques des parties contractantes¹⁰.

Les deux pays sont convenus d'améliorer la qualité de leurs eaux frontalières, mais sans s'engager à dépasser à cet effet un niveau raisonnable de dépenses. Les eaux frontalières ont donc été considérées comme une ressource naturelle partagée. Du fait de la situation géographique, les eaux frontalières de la Pologne et de la Tchécoslovaquie s'écoulent inévitablement vers le territoire d'autres Etats. Bien que les Etats d'aval puissent être touchés par la pollution de ces eaux, la Pologne et la Tchécoslovaquie ne sont pas tenues de les consulter. De plus, une disposition comme celle du paragraphe 2 du projet d'article 5 ne servirait à rien en pareil cas; elle risquerait même de gêner les pays intéressés.

19. Il est peu probable que le projet d'article 4 encourage les Etats à conclure des accords de cours d'eau. D'ailleurs, il

met plus particulièrement l'accent sur la convention-cadre, au point même de délimiter le contenu des accords de cours d'eau spéciaux et de minimiser l'importance que la conclusion de tels accords présenterait pour les Etats du cours d'eau. Il faut donc remanier cet article afin d'encourager les Etats d'un même système fluvial à conclure des accords régissant ses utilisations.

20. Quant au chapitre II du projet, M. Quentin-Baxter relève que, si la notion de «ressource naturelle partagée» a été abandonnée, l'idée du partage a été maintenue à l'article 6. Or, ce n'est pas sur le partage des «utilisations des eaux d'un cours d'eau» qu'il faut mettre l'accent, comme le fait le paragraphe 1 de cette disposition, mais sur le partage des eaux elles-mêmes. L'eau est un bien rare auquel chaque Etat riverain a droit, même s'il peut y renoncer en échange d'autre chose, par exemple l'électricité provenant d'un barrage.

21. Le remaniement de l'article 6 et l'abandon de la notion de «système» ont eu un résultat curieux: le paragraphe 2, rapproché du paragraphe 1, établit une obligation très semblable à l'obligation liée à la responsabilité pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, mais sans faire la même distinction entre la conséquence matérielle et ses effets. Pour M. Quentin-Baxter, on ne saurait placer le paragraphe 2 aux côtés du paragraphe 1, qui dispose que tout Etat du cours d'eau a droit à une part raisonnable et équitable des utilisations des eaux d'un cours d'eau international.

22. Le projet d'article 9 semble offrir une garantie solide aux Etats d'aval, car la règle qu'il établit engagerait la responsabilité des Etats. Si le projet d'article 9 ne vise que la pollution, l'obligation qu'il prévoit sera très contraignante, puisque la pollution est un domaine des dommages transfrontières dans lequel les interdictions sont en passe d'être acceptées, du moins par les pays développés, sur la base des principes établis dans l'affaire de la *Fonderie de Trail*¹¹. La pollution chronique est un phénomène contre lequel on peut se prémunir, généralement dans un cadre économique. Un article rédigé sur le modèle du projet d'article 9 a donc sa raison d'être.

23. Mais la règle énoncée au projet d'article 9 n'en a pas moins des limites. Si les inondations de 1983 dans le bassin du Colorado, aux Etats-Unis d'Amérique, qui avaient été provoquées par l'ouverture des vannes d'un barrage destinée à faire baisser le niveau dangereusement élevé de la retenue, s'étaient produites en Europe ou en Afrique, il y aurait eu de larges répercussions internationales. On n'aurait pas pu alors invoquer le projet d'article 9 pour fonder la responsabilité internationale de l'Etat d'origine et, à supposer même que cela fût possible, il se serait agi d'un cas de force majeure d'après les règles de la responsabilité des Etats. La protection apparemment solide assurée par le projet d'article 9 se ramène donc à rien, et le seul recours possible est celui qu'offrent les principes de la responsabilité pour les dommages découlant d'activités non illicites. Il y a tout lieu de penser que les autorités des Etats-Unis n'envisageraient jamais de parler, à propos de cette affaire, de responsabilité des Etats; il s'agirait clairement pour elles

⁹ Voir 1854^e séance, note 4.

¹⁰ Art. 3, par. 4, de l'Accord (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 538, p. 111).

¹¹ Voir 1848^e séance, note 10.

d'un cas de conséquences préjudiciables découlant de l'utilisation licite des eaux d'un cours d'eau situé sur leur territoire. C'est sur cette base que les accords d'indemnisation seraient conclus dans le pays même. Il s'agit donc d'une situation où la responsabilité de l'Etat n'est pas engagée mais où plusieurs obligations importantes doivent néanmoins être respectées.

24. Le projet d'article 9 ne se rapporte pas seulement aux dommages transfrontières, il implique aussi un élément de partage. Le projet d'article 6 assure à chaque Etat du cours d'eau le droit à une part des eaux de ce cours d'eau: si un Etat ne reçoit pas une part équitable des eaux, ses droits et intérêts sont lésés et la responsabilité des Etats entre en jeu. A cet égard, M. Quentin-Baxter souligne qu'il faut tenir compte de la notion d'équité. Comme le montre très bien l'exemple de l'Accord polono-tchécoslovaque de 1958 relatif à l'hydro-économie des eaux frontières, on ne s'accorde même pas vraiment sur la définition de la pollution. Ces deux pays se sont donc fixé pour eux-mêmes un niveau de pollution acceptable en l'espèce, en songeant aux coûts et aux avantages aussi bien qu'aux priorités. C'est là une méthode raisonnable qui a été suivie un peu partout dans le monde, mais il faut tenir compte, en fixant ces priorités, des intérêts des Etats d'aval. Il n'existe donc aucune formule qui permette de déterminer automatiquement ce qui constitue «un dommage» et on ne résoudra pas les problèmes posés en se contentant d'utiliser une expression comme «dommage appréciable», pour utile qu'elle puisse être.

25. Si la question du partage «raisonnable et équitable» se pose aussi à propos du projet d'article 9, la règle stricte de la responsabilité des Etats devra être subordonnée à la règle souple tirée de l'appréciation de ce qui est juste, raisonnable et équitable. Pour en revenir à l'exemple du différend entre le Mexique et les Etats-Unis au sujet du Colorado, dont les eaux étaient utilisées pour l'irrigation aux Etats-Unis au point de ne plus laisser qu'un mince filet d'eau saumâtre à la frontière mexicaine, M. Quentin-Baxter relève qu'un accord est intervenu à la suite de négociations entre les deux gouvernements et qu'il a été convenu que les Etats-Unis affecteraient des crédits considérables à la construction d'installations de dessalement, à l'évacuation de l'eau saumâtre contaminée et à l'indemnisation des agriculteurs mexicains pour les pertes subies (v. A/CN.4/373, par. 48). Ce résultat est conforme à la notion de ce qui est «raisonnable et équitable». En l'occurrence, la solution «équitable» aurait consisté pour les Etats-Unis à cesser d'utiliser les eaux du Colorado et à les laisser au Mexique, pays plus pauvre, mais, compte tenu de la situation dans l'agriculture aux Etats-Unis, cette solution n'aurait pas été «raisonnable». La meilleure solution était donc que le pays le plus riche, les Etats-Unis, dépense de l'argent pour rétablir l'équilibre avec le Mexique.

26. A ce propos, le problème principal se pose au sujet du projet d'article 8. Certains membres de la Commission attachent une grande importance à cet article alors que d'autres, comme M. Calero Rodrigues (1854^e séance) et M. Reuter (1855^e séance), souhaitent en faire l'économie. Lorsqu'on établit une liste de facteurs pertinents, comme le fait le projet d'article 8, c'est en songeant à un équilibre équitable des intérêts. D'ailleurs, lorsqu'aucune règle claire et automatique n'existe en droit, la seule solution est de

chercher à concilier les intérêts en cause, et la tendance naturelle est de dresser une liste des facteurs entrant en ligne de compte, d'où le projet d'article 8, qui est fondé sur l'article V des Règles d'Helsinki¹².

27. Il est intéressant de comparer l'article V des Règles d'Helsinki au paragraphe 1 de l'article 3 des Règles de Montréal adoptées par l'Association de droit international en 1982¹³, lequel se lit comme suit:

1. Sans préjudice de l'application des règles relatives à l'utilisation raisonnable et équitable des ressources naturelles partagées, les Etats ont l'obligation, dans l'exercice de leurs activités légitimes, de prévenir, de réduire et de maîtriser la pollution transfrontière de façon qu'aucun préjudice important ne soit causé sur le territoire d'un autre Etat.

Cette disposition suffit à régir la pollution transfrontière lorsqu'aucun problème de partage ne se pose, mais elle ne serait pas satisfaisante dans le cas contraire. C'est là le cœur du problème que pose le projet d'article 8. Le partage est l'aspect fondamental du sujet à l'examen, et on ne saurait élaborer un projet sur les cours d'eau internationaux sans l'aborder. Les règles susceptibles d'engager la responsabilité des Etats doivent donc être nuancées par une détermination préalable des parts «raisonnables et équitables», et l'objectif de la Commission devra être d'encourager les Etats à résoudre les problèmes d'espèce au moyen d'accords de cours d'eau spéciaux.

28. Sans aller jusqu'à proposer de supprimer le projet d'article 8, M. Quentin-Baxter reconnaît qu'une énumération longue et non exhaustive des facteurs pertinents manquerait d'élégance. Il propose donc de placer la liste contenue aux alinéas a à k du paragraphe I dans une annexe de la future convention et non dans le commentaire de l'article 8.

29. Comme l'a suggéré M. Boutros Ghali (1853^e séance), il faut aussi tenir compte de facteurs quantitatifs, des coûts comparatifs et de la croissance démographique. M. Reuter a, par ailleurs, souligné que les besoins et les apports étaient les points fondamentaux à prendre en considération, et qu'il fallait établir une distinction entre les utilisations selon qu'il y avait ou non consommation de l'eau; M. Boutros Ghali a aussi rappelé les utilisations des cours d'eau internationaux aux fins de la navigation. Les accords bilatéraux européens et nord-américains relatifs aux eaux frontières consacrent souvent des chapitres entiers au flottage du bois, qui peut être considéré comme une utilisation aux fins de la navigation ou comme une utilisation industrielle, selon les circonstances. Ce qui importe, c'est qu'il s'agit d'une utilisation concurrente à laquelle une priorité doit être donnée. L'article 2 pourrait être provisoirement maintenu, mais la Commission devra bientôt décider si le projet d'articles doit aussi s'appliquer aux utilisations des cours d'eau internationaux aux fins de la navigation.

30. M. BOUTROS GHALI tient à bien préciser, pour compléter l'intervention qu'il a faite à la 1853^e séance, qu'il est essentiel de faire une distinction entre les différentes utilisations des cours d'eau. Ainsi, un mètre cube d'eau du Nil n'a pas la même valeur intrinsèque en Egypte et en Ethiopie. L'Egypte, pays désertique, ne dispose que du Nil pour son approvisionnement en eau; ne dit-on pas que

¹² Voir 1831^e séance, note 4.

¹³ ILA, *Report of the Sixtieth Conference, Montreal, 1982*; Londres, 1983, p. 2.

l'Egypte est un don du Nil? C'est pourquoi il faudrait dans un premier temps envisager les différents types d'utilisations possibles pour réfléchir ensuite aux conséquences de ces utilisations et décider d'une procédure de règlement des différends.

31. M. CALERO RODRIGUES tient à apporter une précision sur un point soulevé par M. Quentin-Baxter. Il n'a jamais dit que le projet d'article 8 lui semblait inutile. Au contraire, il est plutôt enclin à considérer, avec M. Mahiou (1854^e séance), que l'article est très important. Il a simplement dit qu'il ne pensait pas que l'énumération des facteurs pertinents contenue aux alinéas *a* à *k* du paragraphe 1 devait figurer dans le texte de l'article 8. A moins qu'on ne parvienne à dresser une liste exhaustive — ce qui est impossible — cette énumération n'aura qu'une valeur très limitée; le fait que certains éléments y figureraient alors que d'autres seraient laissés de côté ne ferait que compliquer les choses. M. Calero Rodrigues assure donc M. Quentin-Baxter qu'il avait simplement voulu suggérer, soit de supprimer l'énumération, soit de la placer dans le commentaire du projet d'article 8.

32. M. OUCHAKOV propose le texte suivant pour le projet d'article 1^{er}:

«Un cours d'eau international s'entend d'un cours d'eau qui traverse le territoire de deux ou plusieurs Etats et dont les éléments le composant sont définis par un accord entre les Etats intéressés s'instituant en Etats de ce cours d'eau international.»

La première partie de cette disposition définit la caractéristique principale du cours d'eau international. Naturellement, il est difficile de dire quels sont les «Etats intéressés» visés dans la seconde partie, puisque l'on peut suivre différents critères, dont celui du bassin.

33. M. OGISO sait que, selon certains, le sujet à l'examen ne devrait pas concerner des Etats insulaires comme le Japon et la Nouvelle-Zélande. Mais M. Quentin-Baxter entre autres, a fort bien exposé les raisons pour lesquelles il s'y intéressait. Lui-même s'y intéresse en sa qualité de membre de la Commission et le Japon tient aussi — même si aucun fleuve international ne traverse son territoire — à apporter sa contribution au développement de régions traversées par ces fleuves, car le développement économique des Etats riverains est tributaire de leurs eaux.

34. La principale modification apportée au projet d'article 1^{er} a consisté à supprimer le mot «système». Selon le Rapporteur spécial, ce mot a été supprimé en raison surtout des réserves qu'un certain nombre de délégations avaient exprimées à la Sixième Commission de l'Assemblée générale. M. Ogiso n'est toutefois pas certain qu'il y ait la moindre différence de fond entre le texte actuel, qui emploie l'expression «cours d'eau international», et l'ancien, qui parlait de «système de cours d'eau international». Si la modification n'est pas de pure forme, et s'il y a réellement une différence de fond et de signification juridique, il conviendrait de l'expliquer dans le commentaire.

35. M. Ogiso ne voit pas très bien non plus si le projet d'article 1^{er} place tous les éléments ou parties d'un cours d'eau sur le même plan ou s'il y a une distinction entre éléments principaux et éléments secondaires. Si, par exemple, le cours principal d'un fleuve, qui traverse l'Etat A, reçoit dans cet Etat un affluent venu de l'Etat B, est-ce le

cours d'eau tout entier qui sera considéré comme un cours d'eau international ou seulement l'affluent? M. Ogiso serait reconnaissant au Rapporteur spécial de bien vouloir éclaircir ce point. Des difficultés risquent de se poser si l'on tente d'établir une distinction entre les éléments principaux et les éléments subsidiaires d'un fleuve. Pour M. Ogiso, un fleuve donné sera considéré comme fleuve international si son cours principal traverse deux pays ou plus mais non s'il en traverse un seul et reçoit un affluent venu d'un autre pays.

36. M. Ogiso voudrait par ailleurs savoir si le Rapporteur spécial entend inclure dans la définition du cours d'eau international les canaux creusés par l'homme ou les lacs de barrage. Il croit comprendre que la mention des canaux et des lacs dans le commentaire du Rapporteur spécial (A/CN.4/381, par. 24) vise les cas où un canal ou un lac constituent une partie subsidiaire d'un cours d'eau et non ceux où ils sont l'élément principal d'un cours d'eau international. M. Ogiso ignore s'il existe en fait de grands canaux empruntant le territoire de plus d'un Etat, mais à supposer que l'on en construise à l'avenir, ils feront probablement l'objet d'un accord international spécial. Il semblerait donc que les canaux creusés par l'homme doivent être exclus de la définition du cours d'eau international. M. Ogiso saurait gré au Rapporteur spécial de bien vouloir exposer sa position à cet égard.

37. Quant au paragraphe 2 du projet d'article 1^{er}, M. Ogiso hésite sur le sens du membre de phrase: «des éléments ou des parties du cours d'eau se trouvant dans un Etat ne sont pas affectés par les utilisations du cours d'eau dans un autre Etat et n'ont pas d'effet sur ces utilisations [...]». Il résulte notamment des mots «ne sont pas affectés par les utilisations [...]» et n'ont pas d'effet sur ces utilisations [...]» que ce sont les utilisations actuelles qui seraient affectées. Qu'advient-il si l'on entreprend un projet de mise en valeur de parties d'un fleuve international? Si, comme M. Ogiso le croit, le Rapporteur spécial envisage cette éventualité, on pourrait dire: «ne sont pas affectés ni susceptibles d'être affectés par les utilisations [...]». Cette suggestion pourrait être soumise au Comité de rédaction pour examen.

38. Un certain nombre d'intervenants ont parlé des eaux souterraines. De l'avis de M. Ogiso, les ressources en eaux souterraines qui sont situées dans la région frontière entre deux pays, et qui sont du type visé dans le commentaire du Rapporteur spécial (*ibid.*, par. 27 à 29) ne devraient pas être prises en considération dans le projet de convention. En revanche, les eaux souterraines qui alimentent un grand cours d'eau international peuvent en affecter le régime. C'est là un autre point qui demande à être éclairci par le Rapporteur spécial.

39. En ce qui concerne le projet d'article 4, M. Ogiso pense comme M. Ni (1854^e séance) que la dernière partie du premier alinéa du paragraphe 1 pourrait être supprimée. Sous sa forme actuelle, cette disposition est de surcroît ambiguë; il faudrait donc en remanier le texte et en préciser le sens.

40. On relève dans le commentaire du Rapporteur spécial relatif à cet article une légère nuance entre deux assertions. Le Rapporteur spécial indique (A/CN.4/381, par. 38) qu'«il faudrait faire la preuve de la plus grande prudence, en particulier lorsqu'il s'agit de déclarer que les

accords de cours d'eau spéciaux en vigueur doivent être réexaminés [...]», ce qui laisserait entendre qu'il déconseille le réexamen des accords de cours d'eau spéciaux, mais il souligne ensuite qu'

[...] il faut se montrer extrêmement prudent à l'égard d'allégations selon lesquelles les accords de cours d'eau spéciaux conclus de bonne foi après l'entrée en vigueur de la convention-cadre devraient appliquer et ajuster les dispositions de ladite convention à l'accord ou à l'arrangement de cours d'eau spécial si les Etats parties ont à cet égard une opinion différente. [...]. (*Ibid.*, par. 39.)

M. Ogiso souhaiterait quelques éclaircissements à cet égard et espère que la position sera précisée dans le commentaire.

41. Comme d'autres intervenants, M. Ogiso a des réserves quant à l'emploi de l'expression «de façon sensible» au paragraphe 2 du projet d'article 4. S'il y a atteinte à l'utilisation des eaux d'un cours d'eau international, cette atteinte est nécessairement «sensible»; si elle ne l'est pas, M. Ogiso ne voit pas comment il peut y avoir «atteinte» à cette utilisation. A son avis, l'expression «de façon sensible» risque de compliquer les choses. Il constate d'ailleurs qu'elle apparaît en divers autres endroits du projet, et a le sentiment qu'elle est parfois employée davantage pour des raisons psychologiques que par nécessité juridique.

42. Les observations que M. Ogiso a formulées sur l'emploi des mots «ne sont pas affectés» dans le projet d'article 1^{er} peuvent aussi s'appliquer au paragraphe 2 du projet d'article 4 et au paragraphe 2 du projet d'article 5. Dans ce dernier cas, faut-il comprendre que c'est l'Etat, dont l'utilisation de l'eau est affectée ou susceptible de l'être, qui décidera si l'utilisation du cours d'eau est «ainsi affectée», ou bien l'autre Etat du cours d'eau, qui propose un accord, a-t-il le droit de participer à la décision? Vu que le paragraphe en cause prévoit le droit de participer à la négociation, M. Ogiso juge approprié de l'interpréter comme conférant à l'Etat dont l'utilisation de l'eau est affectée le droit exclusif de décision. Il conviendrait toutefois de le préciser, sinon dans le corps du projet du moins dans le commentaire.

43. Passant au projet d'article 6, M. Ogiso dit qu'on ne voit pas très bien si l'abandon de la notion de «ressource naturelle partagée» représente une différence fondamentale par rapport au texte initial de l'article. La notion de partage ayant été conservée, le contenu de l'ancienne et de la nouvelle version de l'article 6 semble être le même; on peut par conséquent considérer que la notion de «ressource naturelle partagée» a été supprimée pour des raisons purement rédactionnelles. Le Rapporteur spécial pourrait néanmoins avoir quelques modifications de fond en vue, et M. Ogiso lui serait donc reconnaissant de fournir des précisions supplémentaires. Pour sa part, il se demande si la notion de «ressource naturelle partagée» ne pourrait pas être utile dans certains cas. A cet égard, M. Ogiso note qu'il existe deux catégories d'accords de cours d'eau spéciaux: les accords de gestion et d'administration du cours d'eau, et les accords conclus en vue d'un projet donné de développement. S'agissant plus particulièrement de cette dernière catégorie, il pourrait parfois être utile d'adopter la notion de «ressource naturelle partagée», si les Etats du cours d'eau intéressés en sont d'accord. Sans faire de proposition formelle, M. Ogiso suggérerait donc de ne pas écarter défi-

nitivement cette notion et d'envisager une disposition ainsi conçue:

«Les Etats du cours d'eau parties à un accord de cours d'eau spécial peuvent accepter la notion de ressource naturelle partagée aux fins de cet accord spécial dans la mesure où l'accord envisagé est applicable à un projet ou programme particulier ou à une utilisation particulière de cette ressource en eau.»

Il serait bon d'avoir l'avis du Rapporteur spécial sur cette suggestion.

44. M. Ogiso note que dans le texte anglais du projet d'article 7, le Rapporteur spécial a employé l'expression *reasonable and equitable manner*, alors que dans son commentaire (*ibid.*, par. 48), il a employé *fair and equitable share*. On pourrait en conclure que *reasonable* et *fair* ont quasiment le même sens. M. Ogiso peut souscrire à l'un ou l'autre de ces deux termes mais il serait bon de savoir si les adjectifs *reasonable* et *fair* ont, en droit, des sens différents; cela faciliterait l'interprétation des articles suivants.

45. Des réserves ont été exprimées au sujet de l'emploi de l'adjectif «optimale» dans le projet d'article 7. La présence de cet adjectif dans un certain nombre d'instruments juridiques, notamment dans des accords sur la pêche qui font référence à la «prise annuelle optimale» de poisson, constitue un précédent et M. Ogiso est donc disposé à accepter ce mot. Il a, en revanche, des doutes sur le sens juridique de l'expression «relations de bon voisinage», et incline à y voir une notion plus politique que juridique. A ce propos, il note que le paragraphe 3 du projet d'article 4 ne mentionne que la «bonne foi». M. Ogiso voudrait savoir si l'emploi d'expressions différentes, au paragraphe 3 du projet d'article 4, d'une part, et dans le projet d'article 7, d'autre part, a une portée juridique.

La séance est levée à 13 h 10.

1857^e SÉANCE

Lundi 9 juillet 1984, à 15 heures

Président : M. Alexander YANKOV

Présents : le chef Akinjide, M. Balanda, M. Barboza, M. Díaz González, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Evensen, M. Francis, M. Jacovides, M. Koroma, M. Laclea Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ni, M. Ogiso, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Razafindralambo, M. Reuter, M. Riphagen, sir Ian Sinclair, M. Stavropoulos, M. Sucharitkul, M. Thiam.