



UNST
TCD
NRED
(05)
N 3
No. 19
FRE

Revue de l'eau et lacs internationaux

Département de la coopération technique pour le développement
New York, New York

No 19

Décembre 1992

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
Examen des dispositions proposées par la CDI pour régir les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation	2
Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière	11
Un élément positif dans le différend qui oppose la Hongrie et la Slovaquie	16
Assurance obligatoire contre la pollution	17
Accords internationaux	17
Pollution transfrontière	17
Accord sur la lutte contre la pollution fluviale	18
Annexe I : Projet d'articles de la CDI	19

Les énoncés et opinions rapportés dans le présent Bulletin ne reflètent pas nécessairement les vues ou la position officielle de l'Organisation des Nations Unies et n'engagent que les auteurs, organisations ou médias dont les propos sont cités ou résumés.

Examen des dispositions proposées par la CDI pour régir les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation¹

La Commission du droit international a soumis en 1991 les dispositions juridiques qu'elle proposait pour régir les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (ce projet de texte a été résumé dans le Bulletin No 17). On ne connaît pas encore les observations des Etats, mais on trouvera déjà ci-après un aperçu des commentaires des juristes qui participaient au Colloque Doman sur le droit des cours d'eau internationaux, qui s'est tenu le 18 octobre 1991 à l'Université du Colorado. (Le projet d'articles est joint en annexe pour la commodité du lecteur.)

A ce Colloque, quatre groupes d'étude ont examiné respectivement les articles liminaires (art. 1 à 4) (Groupe I), les Principes généraux et les Mesures projetées (art. 5 à 19) (Groupe II), les sections Protection et Préservation, Conditions dommageables et cas d'urgence et la question de la Protection des installations (art. 20 à 25, 29) (Groupe III), et les mesures d'exécution (Dispositifs de gestion commune et recours internes (Groupe IV). Les régions étaient largement représentées au Colloque, de même que les pays qui, en raison de leur situation géographique, sont intéressés à la question des bassins fluviaux.

Aperçu des communications et commentaires

Le Rapporteur spécial de la CDI, Stephen McCaffrey, a retracé la genèse du projet de texte, dont il a résumé la teneur. La série d'articles adoptée en première lecture ne comprend pas les deux parties supplémentaires qui avaient été proposées à la Commission - l'une régissant les recours privés, l'information du public, l'immunité de juridiction, une conférence des parties et les amendements au texte initial, l'autre traitant de l'établissement des faits, de l'obligation de régler les différends par des moyens pacifiques, des consultations et négociations de la conciliation et de l'arbitrage - dont seul un article a été conservé dans le texte approuvé (art. 32, "Non-discrimination"). Selon le Rapporteur spécial, quatre questions devraient retenir plus particulièrement l'attention : quelle règle doit l'emporter lorsque l'usage équitable d'un cours d'eau est incompatible avec l'obligation de ne pas causer de dommages? Quel est le critère de la responsabilité en cas d'infraction aux règles posées, par exemple à l'article 7? La formule de la convention-cadre est-elle véritablement ce qui convient lorsqu'il s'agit des cours d'eau internationaux? La notion de système, telle que définie dans le projet d'articles est-elle la meilleure façon de délimiter le champ d'application géographique des règles proposées? Faut-il conserver la notion de "point d'arrivée commun", et dans l'affirmative, faut-il considérer le cas des bassins reliés entre eux?

¹ Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, vol. 3, No 1, University Press of Colorado.

S. McCaffrey a rendu un vif hommage à Robert Hayton, rappelant que celui-ci avait puissamment contribué aux travaux de la CDI et beaucoup apporté à la réflexion sur le sujet. R. Hayton a par la suite commenté les quatre premiers articles, qui à son avis, malgré quelques faiblesses, étaient bienvenus dans l'ensemble.

Principes généraux, mesures projetées

Commentant les principes généraux et les mesures projetées (art. 5 à 10 et 11 à 19), Charles Bourne relève que le texte proposé ne régit pas de la même façon l'Etat qui donne notification et l'Etat notifié en cas de manquement à la procédure d'information qui doit être engagée lorsque des mesures sont projetées. En effet, l'Etat qui donne notification peut, s'il ne reçoit pas de réponse, mettre les mesures projetées à exécution, mais il reste obligé par les prescriptions des articles 5 et 7. L'Etat notifié, lui, peut très bien ne pas chercher de solutions raisonnables et équitables aux problèmes posés par l'usage du cours d'eau international, car le projet de texte ne lui donne aucune raison de le faire. Selon ce commentateur, si un Etat ne donne pas suite à la notification, il ne devrait pas avoir la possibilité de réclamer en invoquant les articles 5 et 7 (Utilisation et participation équitables et raisonnables et obligation de ne pas causer de dommages appréciables).

Lorsque l'article 12 parle de mesures pouvant avoir des effets négatifs appréciables dans d'autres Etats du cours d'eau, il s'agit seulement, dit le commentateur, de la réalité présente et non de ce qui peut survenir par la suite. De plus, selon le texte proposé, la règle primaire d'utilisation d'un cours d'eau international est l'obligation de ne pas causer de dommages appréciables. Cela favorise l'Etat qui est le premier à prendre des mesures de mise en valeur. Analysant lequel des deux articles 5 (Utilisation équitable) et 7 (Obligation de ne pas causer de dommages appréciables) prime, C. Bourne constate que l'on a repris la proposition qui avait été faite par J. Evensen, ancien rapporteur de la CDI et aujourd'hui membre de la Cour internationale de Justice, en faisant de la seconde de ces dépositions le critère principal. Le principe de l'utilisation équitable et raisonnable interdit lui aussi de polluer au point de causer un dommage appréciable sans atténuer cette obligation. Le qualificatif "appréciable" s'applique à un dommage qui n'est pas négligeable et n'est pas à prendre à la légère mais que l'on ne peut toutefois qualifier de considérable. Le terme "dommages" est pris dans une acception concrète : il implique qu'il y a dans les faits atteinte à l'utilisation du cours d'eau, altération de la santé, pertes matérielles ou dégradation de l'écologie locale. Le critère de la responsabilité, ajoute le commentateur en citant S. McCaffrey, n'est pas la responsabilité objective mais la faute. Les devoirs qu'impose l'obligation de ne pas causer des dommages appréciables sont ceux de la diligence due.

Le principe de l'utilisation équitable est devenu une règle du droit international coutumier et est amplement admis. Mais les affaires sur lesquelles est basé le projet d'article 7 (Déroit de Corfou, lac Lanoux, arbitrage de la Fonderie de Trail), estime C. Bourne, n'étaient pas l'obligation de ne pas causer de dommages appréciables. La règle "sic utere tuo alienum non laedas" ne constitue pas non plus une bonne base juridique à cet égard.

Enfin, le commentateur constate que les projets d'articles 11 à 19, relatifs aux mesures projetées, précisent le droit international coutumier, que la CDI a peu à peu enrichi et dont les Etats devraient maintenant pouvoir accepter les règles. La CDI n'a pas aussi bien réussi à définir les principes à appliquer aux cours d'eau internationaux. Les dispositions concernant l'utilisation équitable (art. 5 et 6), l'obligation de coopérer (art. 8), l'échange régulier d'informations (art. 9) et le rapport entre les utilisations (art. 10) représentent l'état actuel du droit. Mais pour C. Bourne, l'article 7 traduit non pas un progrès mais bien une régression. Il critique aussi l'emploi du terme "dommages", auquel il préférerait le terme "préjudice".

Alberto Szekely considère que les articles 5 à 10 donnent une définition minimale des principes généraux et par conséquent excluent expressément d'autres principes tout aussi valables et applicables. Selon lui, le projet de texte ne tient pas compte de l'évolution du droit international applicable à l'environnement et aux ressources naturelles. Il se demande s'il n'y aurait pas lieu d'inclure le principe de précaution parmi les principes généraux énoncés qui lui paraissent par ailleurs entachés d'une faiblesse intrinsèque : l'article 5 n'impose qu'une utilisation raisonnable, sans fixer les limites qu'il est souhaitable de ne pas dépasser pour assurer une utilisation optimale; l'article 7 laisse toute latitude de causer des dommages aussi longtemps qu'il ne s'agit pas de dommages appréciables; l'obligation de coopérer imposée par l'article 8 reste très générale; l'article 9 prévoit des échanges de données restreints à intervalles réguliers, et non pas un échange permanent de données complètes; l'article 10, en disposant qu'un cours d'eau ne peut être réservé à une utilisation prioritaire, énonce un principe inacceptable car incompatible avec l'article 6. De plus, l'appréciation du degré de dommage est entièrement laissée à la discrétion de l'Etat qui provoque celui-ci. Le projet de texte ne prévoit pas le cas où des dommages ou effets négatifs qui ne seraient pas appréciables chaque fois qu'ils se produisent finiraient par s'accumuler, non plus que de dispositifs pour éviter ces dommages ou effets ou tout au moins empêcher qu'ils ne se reproduisent. Il y a d'autant moins de risques de différend que les règles sont plus strictes. Ce commentateur relève aussi que le projet d'articles, à la différence des textes proposés précédemment, n'impose pas de donner notification suffisamment à l'avance. La nature des renseignements visés à l'article 9 et les modalités de leur communication sont laissés à la seule interprétation de l'Etat qui fournit ces renseignements auquel l'article 31 permet d'exclure de son propre chef les renseignements qu'il juge vitaux pour sa défense ou sa sécurité. L'article 12 est lui aussi laissé dans ses particularités à l'interprétation de l'Etat intéressé. L'article 17 limite à six mois la durée du moratoire, sans envisager le cas où les consultations et négociations se prolongeraient au-delà. Les Etats situés en aval sont désavantagés. On n'a pas du tout considéré la question du réchauffement de la planète. Il faudrait compléter, les facteurs énumérés à l'article 6.

Johan G. Lammers commente les communications présentées par C. Bourne et A. Szekely. Selon lui, le fait de causer un dommage appréciable de nature à compromettre les utilisations du cours d'eau telles qu'elles existent à ce moment-là n'est pas forcément synonyme d'utilisation inéquitable; C. Bourne a raison en ce qui concerne le principe sic utere tuo non laedas.

Ce commentateur pense comme C. Bourne que l'affaire du détroit de Corfou et celle du lac Lanoux n'étaient pas vraiment la règle du dommage non appréciable, mais à son avis, il n'en va pas de même du jugement d'arbitrage de la Fonderie de Trail. Ce jugement n'illustre pas le principe de l'utilisation équitable et ce n'est pas son objet. Il pose que le droit international ne doit pas tolérer la pollution atmosphérique transfrontière lorsqu'elle a des effets graves et que l'existence d'un préjudice est établie à partir d'éléments solides et probants. La différence avec le dommage non appréciable est seulement une question de degré. En outre, le principe de l'utilisation équitable a été conçu pour s'appliquer à des différends concernant des dérivations de cours d'eau et non pas, comme dans l'arbitrage de la Fonderie de Trail, des questions de pollution, auquel cas il faut qu'il y ait des dommages d'une réelle ampleur et dont l'existence est établie par des éléments suffisamment évidents et probants. En outre, les termes "dommages", "préjudice" et "dégâts" sont très souvent employés indifféremment.

Par ailleurs, le principe de l'utilisation équitable ne régit, dit ce commentateur, que l'usage des ressources transfrontières; il ne s'applique pas aux incidences de cet usage sur le milieu environnant, c'est-à-dire aux effets pervers que peut avoir l'action de l'homme, exercée par le moyen de substances polluantes, rayons ionisants, bruits, explosions, vibrations ou autres formes d'énergie, plantes, animaux, maladies, la submersion de terres, l'ensablement ou d'autres agents analogues, sur la santé humaine, la flore et la faune, les écosystèmes, les biens ou installations ou une quelconque utilisation légitime d'une ressource naturelle ou de l'environnement. Par conséquent (Principes juridiques pour la protection de l'environnement et un développement durable, proposés par le Groupe d'experts juridiques de la Commission mondiale de l'environnement et du développement) les différends portant sur des questions d'utilisation ne ressortissent pas à la même règle de droit que les différends relatifs aux incidences écologiques. La question de l'utilisation est régie par la notion d'équité, celle des incidences par l'obligation de ne pas causer de dommage considérable, c'est-à-dire un dommage autre que négligeable ou insignifiant. Le commentateur cite plusieurs autres sources à l'appui de sa thèse. La disposition de l'article 7 aurait dû être subordonnée au principe de l'utilisation équitable posé à l'article 5 pour les questions comme le détournement de cours d'eau, mais elle devrait s'appliquer sans restriction lorsqu'il s'agit de pollution.

S'agissant de la procédure, J. Lammers considère que les dispositions du projet de texte concernant la notification, les consultations et les négociations n'ont absolument aucun effet quant au fond sur la situation juridique des Etats riverains. Il a comparé, à cet égard, le projet de texte à la Convention d'Espoo (on trouvera à la suite un aperçu de cette Convention). Cette Convention indique (appendice I) toute une série d'activités qui entrent dans son champ d'application lorsqu'elles risquent d'avoir des effets pervers considérables au-delà des frontières. Ces activités peuvent parfois, mais pas nécessairement, avoir des incidences sur l'état d'un cours d'eau international. Leur impact est évalué dans le cadre national en suivant une procédure qui fait l'objet de consultations. La Convention ne précise pas les délais de réponse à une notification mais elle prévoit la constitution de commissions d'enquête en cas de désaccord sur l'impact transfrontière. Elle tient davantage compte des intérêts des populations touchées que ne le fait le projet de texte de la CDI.

Dans ses observations sur la communication de A. Szekely, J. Lammers note que l'on a tenu compte dans le projet d'articles de la plupart des principes que le Groupe d'experts juridiques de la CNUCED propose d'appliquer aux richesses naturelles transfrontières. Dans quelle mesure le texte soumis peut être accepté dépend du degré de codification du droit international par rapport à son degré de développement, aspect extrêmement délicat. Ce commentateur estime que le projet de texte ne défavorise pas les pays situés en aval, en raison, notamment, de la prédominance de l'article 7, de la procédure prévue par l'article 18 en cas d'absence de notification, et des dispositions de protection et de préservation énoncées aux articles 20 à 23. En outre, l'obligation de ne pas causer de dommage appréciable est plus directe que l'obligation de ne pas causer de dommage considérable. L'article 5 impose une utilisation optimale, de même que les articles 8 et 26, qui visent aussi à assurer une mise en valeur durable. On peut considérer que les facteurs qui devraient être ajoutés à l'article 6 sont déjà visés aux articles 6 et 10. J. Lammers fait aussi des observations sur les articles 8, 9, 11 à 19, 24 à 28 et 31.

Gunther Handl se demande si les principes énoncés dans les articles relatifs aux principes généraux et aux mesures projetées traduisent bien une évolution, ou si au contraire ils ne marquent pas, dans une certaine mesure au moins, une régression. Selon ce commentateur, le fait de ne pas donner suite à la notification prévue aux articles 12 à 16 devrait entraîner une sanction. L'absence de réponse ne peut qu'influer sur l'appréciation de la responsabilité, puisque le critère de celle-ci est l'accomplissement du devoir de diligence. Si l'Etat qui a été notifié ne présente aucun élément qui puisse peser dans la décision de l'Etat qui veut entreprendre des opérations, il y a des chances que ce dernier minimise les effets transfrontières que l'on peut raisonnablement prévoir. Le projet d'articles devrait être plus rigoureux à l'égard de l'Etat qui ne répond pas à la notification : cet Etat ne devrait pas pouvoir dénoncer un dommage en invoquant l'article 7, bien qu'il doive conserver la possibilité d'invoquer pour cela l'article 5. (Note du Bulletin : la question est donc de savoir si l'absence de réponse pourrait éventuellement être une excuse au cas où les mesures prises causent des dommages à l'environnement. Cela ne risquerait-il pas de ramener un incident qui pourrait tourner au désastre aux dimensions d'un différend privé?). L'article 12 marque un enrichissement bienvenu, puisque pour définir le point à partir duquel doit être engagée la procédure de notification, il établit un seuil (effets négatifs appréciables) qui se situe en dessous de la notion de "dommages appréciables" qui protège l'Etat risquant d'être touché. Mais l'article 18 est, selon ce commentateur, critiquable car l'Etat non notifié, pour pouvoir demander à recevoir une notification, doit avoir de "sérieuses raisons" de penser que les mesures projetées par l'autre Etat lui nuiront de manière appréciable. Cet article favorise indûment l'Etat qui lance de nouveaux projets et activités. Il faudrait redresser les déséquilibres dans le traitement des Etats.

Ce commentateur constate qu'en leur état actuel, les projets d'articles 5 et 7 altèrent la notion traditionnelle d'équilibre des intérêts qui marque la frontière entre le préjudice et l'illicéité. Cette interprétation, selon le commentateur, ne tient pas; même si l'on considère que le critère de l'article 7 est la diligence due, il est peu plausible qu'il ramène par voie de conséquence à la règle de l'utilisation raisonnable. De plus, la CDI innove en faisant de l'obligation de ne pas causer de dommages appréciables la règle primaire. Elle rompt ainsi avec les Règles d'Helsinki de 1966, les Règles de Montréal de 1982,

de même qu'avec le droit international coutumier, qui considère qu'en fin de compte le critère à appliquer pour déterminer si une utilisation est acceptable est de savoir si elle est équitable. C'est certainement la question de la pollution qui a motivé ce changement, mais il demeure que l'article 7, en son état actuel, n'établit pas de distinctions. Or, il ne devrait prédominer que lorsqu'il s'agit de dommages à l'environnement. Le commentateur propose de nouvelles conceptions des articles 5 et 7 allant dans ce sens. Quand l'utilisation d'un cours d'eau international provoque des dommages appréciables dans l'environnement, elle est inéquitable. Ce n'est pas parce que ces dommages n'atteignent pas le degré de gravité fixé comme seuil qu'ils cessent d'être inéquitables pour autant.

Plusieurs observations ont été faites à la suite de l'exposé de G. Handl. Nous ne pouvons les rapporter toutes mais il convient cependant de retenir celles de J. Lammers, qui a rappelé que la CDI, lorsqu'elle examinait le projet d'articles sur la responsabilité des Etats, avait estimé que l'absence de réponse ne saurait être interprétée comme l'expression d'un consentement. Pour ne pas contrevenir au droit, il fallait qu'il y ait consentement manifesté "expressément et clairement". D. Magraw, quant à lui, approuvait le paragraphe 2 de l'article 10, qui dispose qu'il faut se préoccuper tout particulièrement des besoins essentiels de l'être humain; il était donc impératif que les dispositions tiennent compte de la nécessité de soulager la pauvreté dans un monde où un milliard d'êtres humains vivent dans une misère qui entretient la malnutrition, la maladie, le risque de succomber aux dangers de la nature et l'analphabétisme et les maintient dans des conditions qui sont au-dessous de tout ce que l'on peut raisonnablement tolérer d'un point de vue humain.

Protection et préservation, conditions dommageables, cas d'urgence

Protection des installations hydrographiques

Les articles relatifs à la préservation et à la protection ont eux aussi suscité des commentaires. C. Odidi Okidi tient à ce que l'on conserve l'idée de bassin hydrographique qui a été définie et popularisée par les Règles d'Helsinki, estimant qu'une définition trop étroite du cours d'eau international serait manifestement inappropriée.

Ved P. Nanda analyse les articles concernant la protection et la préservation des écosystèmes, les conditions dommageables, les cas d'urgence et la protection des installations hydrographiques. Il retrace d'abord brièvement l'évolution de l'emploi du terme "écosystème". Jusqu'à présent, on ne trouvait généralement ce terme que dans les accords concernant la flore et la faune ou la préservation de la diversité biologique, mais il ne s'appliquait pas aux cours d'eau en particulier. La notion d'écosystème se répand aujourd'hui et l'article 20 reflète cette tendance. Il est important de circonscrire l'étendue de l'écosystème d'un cours d'eau international, question qu'il faut peut-être, selon ce commentateur, considérer par rapport à l'étendue des dommages appréciables visés à l'article 7. L'écosystème est une notion non pas géographique mais fonctionnelle et il s'agit par conséquent des rapports entre ses différents éléments, éléments interdépendants, comprenant les êtres humains

et constituant les pièces d'unités plus vastes. Il faut considérer l'unité écologique dans sa totalité, plutôt que ses composantes particulières, de même que les processus qui s'y déroulent.

L'article 20 du projet de texte oblige à protéger et préserver les écosystèmes des cours d'eau internationaux. La pauvreté et l'accroissement démographique jouent un grand rôle dans la dégradation de l'environnement. Les fluctuations de la masse aquatique ont des effets sensibles sur l'écosystème environnant. Ce commentateur relève que l'article 21, à la différence d'autres formulations, ne vise pas la question du risque. Il commente par ailleurs l'expression "dommages appréciables". Selon lui, ce sont des dommages moins graves que ceux qui pourraient être qualifiés de considérables, mais il s'agit tout de même de faits tangibles, pouvant être établis par des preuves objectives et représentant de réelles dégradations. Le dommage n'est pas forcément grave, mais il n'est pas négligeable non plus. Alors que des textes précédents, comme les Règles d'Helsinki, se basent sur la notion juridique de "préjudice" comme critère pour interdire certains comportements aux Etats, la CDI préfère la notion factuelle de dommage, qui est claire. Les observations de ce commentateur portent également sur les termes "prévention, réduction et maîtrise de la pollution", l'obligation pour les Etats d'agir individuellement ou conjointement, de se consulter, de prévenir l'introduction d'espèces nouvelles ou étrangères dans un cours d'eau international (art. 22), de protéger les estuaires (art. 23), de prévenir ou d'atténuer les risques de dommage (art. 24), les cas d'urgence (art. 25) et la protection des cours d'eau internationaux et des installations en période de conflit armé (art. 29). Tous ces articles, selon le commentateur, devraient contribuer à développer le droit international. Il est bien de partir de la notion d'écosystème, d'un seuil de dommages appréciables et du principe de précaution.

Pollution aquatique

Albert Utton commente les articles 21 et 22. La définition de la pollution, selon lui, est factuelle : il est donc possible de dire, au risque d'en donner une interprétation qui n'est pas très heureuse et de tomber dans l'argutie, que la pollution peut consister non seulement à introduire des polluants dans l'eau, mais aussi à raréfier l'eau au point qu'elle ne soit plus suffisante pour diluer certains éléments. Il faut aussi distinguer entre la pollution (fait de l'homme) et la contamination (fait de la nature). On peut se demander si l'introduction d'espèces nouvelles constitue une pollution. Il serait peut-être préférable de parler, au paragraphe 2 de l'article 21, de la qualité de l'eau plutôt que de pollution, mot auquel on pourrait ajouter ceux de contamination et de contaminant [Note du Bulletin : la signification et l'interprétation des termes "contamination" et "pollution" ne sont ni universelles, ni homogènes ni standardisées. Dans certaines publications de renom, "contamination" désigne l'altération de la qualité de l'eau par le déversement d'eaux usées, de déchets industriels ou d'autres polluants en quantité telle que cela présente des risques pour la santé publique, alors que la "pollution" désigne le fait de contaminer ou modifier de quelque autre façon les propriétés physiques, chimiques ou biologiques d'une substance - par exemple l'eau - notamment sa température, son goût, sa couleur ou son odeur, au point de la rendre impropre à l'usage par autrui, ou de créer une nuisance ou des risques plus ou moins graves du point de vue de la santé, de la sécurité ou du bien-être public. La contamination serait l'une des sortes de pollution possibles. Selon

ces définitions, la pollution n'est pas la contamination du fait de l'homme. La distinction porte plutôt sur les effets : la contamination paraît recouvrir les effets délétères sur la santé publique, alors que la pollution a un champ plus large (Waters and Water Rights, vol. 7, Robert Emmet Clark, Ed. in Chief, Allen Smith Company, 1976, glossaire)].

A. Halvorssen suggère d'ajouter un article concernant l'assistance technique et financière, aux pays en développement en particulier.

Gestion; recours internes

Sergei V. Vinogradov commente les articles relatifs à la gestion et aux recours internes. Le texte proposé implique l'obligation générale de coopérer et vise à favoriser l'utilisation optimale des cours d'eau internationaux. On est ainsi passé de l'obligation de ne pas causer de dommages à la notion de communauté d'intérêts, qui a inspiré la décision sur l'affaire de l'Oder. Une gestion intégrée peut permettre d'assurer une utilisation équitable tout en ne causant pas de dommages appréciables. Mais pour l'instant, l'obligation de gérer en commun, ou de créer un dispositif en ce sens, relève du droit idéal. Le terme "gestion" n'a pas été défini et peut être conçu comme une série d'actes d'administration (Cano) ou un ensemble d'opérations techniques (Milos Holy). La situation géographique des pays, en amont ou en aval, détermine, dit ce commentateur, leur position générale à l'égard des normes régissant les cours d'eau et tout particulièrement à l'égard de la question de la régulation des eaux. Ce commentateur note également que pour qu'un pays supporte une partie du coût des ouvrages de régulation, il faut qu'il y consente expressément. L'obligation de permettre à un plaignant de recourir aux procédures juridictionnelles et autres sans exercer à son encontre une discrimination motivée par sa nationalité ou son lieu de résidence, telle qu'elle est énoncée à l'article 32, vaut aussi bien dans le cas où il y a eu effectivement dommages que dans celui où ces dommages ne sont encore qu'une éventualité. Le titre de cet article 32 ("Non-discrimination") recouvre une idée plus large que le champ de la disposition elle-même, qui établit simplement l'égalité d'accès aux procédures. La non-discrimination est un principe de fond, dont l'égalité d'accès n'est que le versant procédural. Ce principe soulève des problèmes dans le concret, notamment le fait que de nombreux pays (la France et les Pays-Bas faisant exception), considérant que le droit administratif est strictement territorial, n'accordent pas aux étrangers le bénéfice de locus standi. L'égalité d'accès n'est pas un principe de droit, et il se peut que beaucoup d'Etats ne la considèrent pas comme une règle supplétive d'application générale. Ce commentateur relève qu'à l'article 31 le principe de base est la bonne foi. Il constate aussi que les données ou informations qu'un Etat est autorisé à ne pas communiquer sont celles qui sont vitales pour sa défense ou sa sécurité et que la disposition proposée s'écarte en cela de propositions antérieures (Schwebel), qui prenaient en considération l'existence d'éléments confidentiels en matière de commerce. Il sera plus facile de faire adopter le texte proposé par la CDI, fait valoir ce commentateur, s'il est basé sur les principes de droit établis; on peut se demander s'il convient de divulguer des informations qui, tout en n'étant pas vitales, sont néanmoins réservées, et s'il ne conviendrait pas de traiter de ces types d'informations seulement d'une manière générale, en laissant aux pays intéressés le soin de rédiger des accords précis.

Le droit des cours d'eau internationaux et le droit international applicable à l'environnement

Selon D. Caron, les travaux entrepris par la CDI pourraient bien se trouver dépassés par un droit international de l'environnement en train de progresser (il sera cependant intéressant de voir quelles difficultés la codification et le développement de ce droit poseront à la CDI lorsqu'elle en arrivera au stade de précision concrète où en est actuellement la question des cours d'eau internationaux). Les observations de ce commentateur portent sur la sixième partie du texte (Gestion, art. 26; Régulation, art. 27; Installations, art. 28; Conflit armé, art. 29; Procédures indirectes, art. 30; Données et informations vitales, art. 31; Non-discrimination, art. 32) dont l'objectif, dit-il, est doublé : permettre l'exécution concrète des règles, et au-delà réformer le substrat économique et social.

Les mesures concrètes d'exécution comprennent les procédures de règlement des différends entre Etats parties, de même que les recours privés en ce qui concerne certaines questions ressortissant aux juridictions inférieures de ces Etats. Il est très important de prévoir des procédures de règlement des différends, car s'il n'existe pas de règles contraignantes à cet égard (en particulier l'obligation de soumettre le différend à une tierce partie), les obligations de fond restent en quelque sorte à l'état de vœux pieux. L'incertitude quant au bénéfice qu'elles tireraient d'une décision judiciaire pousse les parties en désaccord à exploiter au maximum les dispositifs et les procédures qui leur sont offerts pour résoudre le différend avant de recourir à l'arbitrage ou de saisir un tribunal.

Changer ou aménager la réalité politique et sociale signifie tenter de résoudre les problèmes communs malgré les séparations politiques et administratives. La solution à ces problèmes se trouve dans une gestion commune et des frontières perméables, lesquelles consistent aussi, pourrait-on dire, en l'absence de toute discrimination entravant le libre accès aux procédures administratives et juridictionnelles. L'article 32 reconnaît aux personnes qui ont subi un dommage appréciable ou y sont exposées le droit de réclamer en justice. Mais cette disposition ne peut être vraiment utile que s'il y a dans les Etats du cours d'eau les structures organiques et les dispositions légales qui conviennent pour que le plaignant puisse obtenir réparation effective; or, l'article 32 ne précise pas ce que doivent être au minimum les voies ou recours offerts. Il faut pour présenter une réclamation qu'il y ait dommages ou risque de dommages "résultant d'une activité liée à un cours d'eau international"; or, il peut y avoir beaucoup d'activités de cette nature. L'article 32, de même que l'article 26, n'imposent que de faibles obligations et devoirs et réduisent en quelque sorte les dispositions proposées à l'état de normes indicatives. Les recommandations qui avaient été faites par S. McCaffrey auraient eu davantage de contenu que le texte actuel.

Recours internes

C. Hunt note que l'article 32 ne prévoit ni évaluation d'impact ni dédommagement. J. Lammers a pour sa part rappelé que la Convention d'Espoo ne se contente pas de poser le principe de l'égalité dans l'accès mais impose le principe de l'accès lui-même, et qu'elle dispose aussi que le public, tant dans le pays d'origine que dans le pays où les dommages risquent de se produire, doit être informé.

Récapitulation des positions

Faisant le point des délibérations du Colloque, D. Magraw a constaté que les règles à établir doivent répondre aux réalités d'une époque où les choses deviennent de plus en plus complexes. Il est difficile de concilier le principe de l'utilisation équitable (art. 5 et 6), l'obligation de ne pas causer de dommages appréciables (art. 7), l'obligation de ne pas privilégier une utilisation tout en se préoccupant tout particulièrement de répondre aux besoins essentiels de l'être humain (art. 10) et l'interdiction de polluer (art. 21). De plus, la position des Etats est souvent déterminée par leur emplacement.

On a vivement regretté qu'il n'existe pas de dispositif de règlement auquel recourir obligatoirement en cas de différend, certains des participants faisant valoir que, dans ces conditions, l'obligation de ne pas causer de dommages appréciables l'emporte sur le principe de l'utilisation équitable. On a pris en considération le fait que certains pays en développement ne possèdent pas suffisamment d'informations, de connaissances et de moyens matériels. Les participants se sont accordés à reconnaître qu'il est bon d'instituer un devoir de coopération, qui établit une norme à respecter. On a aussi fait ressortir l'importance de la participation du public, de l'existence de systèmes de gestion efficaces, de mesures concrètes de mise en oeuvre et de régimes s'appliquant précisément aux cours d'eau. Enfin, on a ressenti la nécessité de disposer d'un document où figurent non seulement les articles proposés mais aussi les commentaires de la CDI s'y rapportant, que la Commission devrait diffuser couramment.

Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière²

Cette convention a été signée à Espoo (Finlande) le 25 février 1991. Constatant les rapports entre l'économie et l'environnement et la nécessité d'assurer un développement écologiquement rationnel et durable, les parties s'obligent à coopérer davantage afin de pouvoir évaluer l'impact que des activités peuvent avoir sur l'environnement à travers les frontières, prévenir ou atténuer et surveiller cet impact et élaborer des politiques anticipatives dans ce domaine.

² Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, signée à Espoo (Finlande) le 25 février 1991 (Organisation des Nations Unies, E/ECE/1250).

Dispositions générales

L'article 2 prescrit aux parties de prendre, individuellement ou conjointement, toutes les mesures appropriées et efficaces pour prévenir ou réduire et combattre l'impact préjudiciable important que des activités projetées pourraient avoir sur l'environnement au-delà de leurs frontières. Chaque partie doit prendre les mesures juridiques, administratives ou autres qui sont nécessaires pour cela, et notamment effectuer des évaluations d'impact en établissant une procédure qui permette la participation de la population intéressée et en constituant le dossier d'évaluation. L'appendice I à la Convention énumère les activités susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important. L'appendice II précise le contenu du dossier d'évaluation d'impact. La partie d'origine est tenue d'effectuer une évaluation de cette nature avant d'entreprendre ou d'autoriser l'activité prévue et doit veiller à ce que cette activité soit notifiée aux parties qui peuvent être touchées. Celles-ci peuvent décider d'un commun accord d'inclure dans le champ de la Convention des activités qui ne sont pas inscrites à l'appendice I; les critères à appliquer en pareil cas sont précisés à l'appendice III. La partie d'origine doit offrir à la population des zones susceptibles d'être touchées et, tout autant qu'à sa propre population, la possibilité de participer aux évaluations d'impact. Les évaluations d'impact doivent être effectuées dès que l'activité proposée en est au stade de projet. Les parties doivent chercher à appliquer les principes de l'évaluation d'impact aux politiques, plans et programmes. Elles peuvent ne pas communiquer les renseignements dont la divulgation serait préjudiciable au secret industriel ou commercial ou à la sécurité nationale. Elles peuvent aussi prendre des mesures plus strictes que celles prévues dans la Convention, dont les dispositions laissent intégralement subsister, par ailleurs, les obligations que peut imposer le droit international en matière d'activités qui ont ou sont susceptibles d'avoir un impact transfrontière.

Notification

La procédure de notification, dont l'objet est de permettre les consultations suffisantes et efficaces prévues à l'article 5, est définie à l'article 3. Cette procédure doit être engagée lorsqu'il s'agit des activités énumérées à l'appendice I. La partie d'origine adresse une notification à toute partie qu'elle juge exposée, dès que possible et au plus tard lorsqu'elle informe ses propres habitants. La notification précise notamment l'activité proposée, y compris tout ce que l'on peut savoir sur son éventuel impact transfrontière, la nature de la décision pouvant être prise et un délai de réponse raisonnable. La partie notifiée doit respecter ce délai et indiquer, dans sa réponse, si elle a l'intention de participer à l'évaluation d'impact; sinon, les paragraphes 5, 6, 7 et 8 de l'article 3 et les dispositions des articles 4 à 7 ne s'appliquent pas. La partie d'origine peut, si elle ne reçoit pas de réponse, ou si la partie exposée fait savoir qu'elle n'a pas l'intention de participer à l'évaluation, effectuer celle-ci dans le cadre de sa législation.

Si la partie exposée manifeste le désir de participer à l'évaluation, la partie d'origine lui communique des informations concernant la procédure d'évaluation, en indiquant le calendrier à respecter pour présenter des observations, et donner des précisions sur l'activité proposée et les

répercussions importantes qu'elle pourrait avoir au-delà des frontières. La partie exposée communique à son tour à la partie d'origine les renseignements qu'elle peut raisonnablement rassembler au sujet des éléments de son environnement qui risquent d'être touchés. Les informations doivent être échangées promptement, par l'intermédiaire d'un organe commun s'il en existe un et s'il y a lieu. Lorsqu'une partie estime qu'une activité projetée de la nature de celles qui figurent à l'appendice I aurait sur elle un impact transfrontière préjudiciable important mais que, néanmoins, elle n'a pas été notifiée, elle peut demander des informations, qui doivent être suffisantes pour pouvoir étudier s'il y a risque d'impact. Si les parties ne peuvent se mettre d'accord sur l'existence d'un tel risque, elles peuvent soumettre la question à une commission d'enquête constituée conformément aux dispositions de l'appendice IV, ou convenir de recourir à une autre méthode. Les parties veillent à ce que la population des zones susceptibles d'être touchées soit informée des activités proposées et ait la possibilité de formuler des observations ou des objections, lesquelles doivent être transmises à une autorité compétente de la partie d'origine.

Constitution du dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement

Ce dossier doit (art. 4) contenir au moins les renseignements visés à l'appendice II. Il est constitué par la partie d'origine et distribué aux autorités de la partie exposée et à la population des zones concernées, dont les observations sont communiquées à la partie d'origine dans un délai raisonnable et avant que ne soit prise la décision définitive concernant l'activité projetée.

Consultations sur la base du dossier d'évaluation d'impact

Lorsque le dossier d'évaluation d'impact est constitué, des consultations, concernant notamment l'impact que l'activité proposée pourrait avoir au-delà des frontières et les mesures propres à le réduire ou l'éliminer, doivent avoir lieu sans délai excessif (art. 5). Ces consultations peuvent porter sur les solutions qui pourraient être retenues pour remplacer l'activité projetée, la manière d'atténuer l'impact de celle-ci et la surveillance à cet effet, les formes d'assistance mutuelle envisageables pour réduire l'impact, ou sur toute autre question pertinente. Les parties doivent convenir de la durée de ces consultations, qui peuvent être menées dans le cadre d'un organe commun approprié, s'il en existe un.

Décision définitive

La décision définitive doit tenir compte (art. 6) des résultats de l'évaluation d'impact, des éléments du dossier, des observations présentées conformément à l'article 3 et du résultat des consultations visées à l'article 5. Elle est communiquée à la partie exposée avec les motifs et considérations sur lesquels elle repose. Les informations complémentaires qui pourraient être recueillies une fois la décision prise, mais avant la mise à exécution de l'activité, doivent être communiquées aux parties, qui peuvent vouloir tenir des consultations pour décider si la décision doit être revue.

Analyse a posteriori

Les parties peuvent établir (art. 7) à la demande de l'une quelconque d'entre elles s'il convient d'effectuer une analyse a posteriori de l'impact transfrontière et qu'elle doit alors en être l'ampleur. Lors de cette analyse, on doit considérer les risques de dommages importants, surveiller l'activité et déterminer tout effet transfrontière préjudiciable. Si l'analyse fait apparaître un impact important ou de nouveaux facteurs susceptibles d'en créer un, les parties se consultent au sujet des mesures à prendre pour éliminer ou réduire cet impact.

Coopération bilatérale et multilatérale

La Convention peut être appliquée par l'effet des accords existants ou de nouveaux accords, qui peuvent comporter les dispositions indiquées à l'appendice IV.

Programmes de recherche

Ces programmes (art. 9) peuvent viser à améliorer les méthodes d'évaluation d'impact, à mieux faire comprendre les liens de cause à effet et leur rôle dans la gestion intégrée de l'environnement, à assurer l'application des décisions visant à prévenir ou atténuer l'impact des activités, à établir de nouvelles approches pour la recherche de solutions de remplacement écologiquement rationnelles, ou à trouver des méthodes permettant de transposer l'évaluation d'impact au niveau macro-économique.

Appendices

Les appendices font partie intégrante de la Convention (art. 10).

Administration de la Convention

L'administration de la Convention est régie par les articles 11 à 14.

Règlement des différends

Les différends doivent être réglés par la négociation ou toute autre méthode que les parties jugent acceptable. Une partie peut signifier au Dépositaire de la Convention qu'elle accepte de considérer comme voie de règlement obligatoire soit la saisine de la Cour de justice, soit l'arbitrage, ou encore l'un et l'autre. Dans ce dernier cas, le différend ne peut être porté que devant la CIJ, à moins que les parties n'en conviennent autrement (art. 15).

Appendice I

Les sources d'activité qui doivent faire l'objet d'évaluations d'impact sur l'environnement sont par exemple les grands barrages et réservoirs, les ports de commerce et les voies d'eau intérieures accessibles aux bateaux de plus de 1 350 tonnes, les installations d'élimination des déchets, le captage d'au moins 10 millions de mètres cubes d'eaux souterraines, l'extraction

d'hydrocarbures en mer, les grandes installations de stockage de produits pétroliers, le déboisement de grandes superficies, l'exploitation minière à grande échelle, etc.

Appendice II

Le dossier d'évaluation d'impact doit contenir au moins une description de l'activité proposée et des solutions de remplacement qui peuvent être raisonnablement envisagées, y compris l'option "zéro", des précisions concernant l'environnement susceptible de subir l'impact, ce que serait la nature de cet impact et son importance, un exposé des mesures correctives, l'indication précise des méthodes, hypothèses et données employées, l'indication des lacunes et des incertitudes, un aperçu de l'analyse a posteriori et des programmes de surveillance et de gestion, et un résumé non technique avec présentations visuelles.

Appendice III

Cet appendice définit les critères - ampleur, site, effets - à appliquer pour déterminer l'importance des risques d'impact que présentent les activités qui ne figurent pas à l'appendice I.

Appendice IV

La commission d'enquête constituée pour apprécier la probabilité d'un impact transfrontière est composée de trois membres : deux désignés respectivement par chacune des parties et un troisième expert désigné par les deux premiers et qui préside la commission. Ce dernier ne doit pas être ressortissant ou résident de l'une ou l'autre des parties en désaccord, ni être employé par l'une ou l'autre, ni s'être déjà occupé de l'affaire considérée à quelque titre que ce soit. Si le président de la commission d'enquête n'a pas été désigné dans les deux mois, il appartient au Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe de le nommer. Le Secrétaire exécutif est aussi habilité à nommer le membre de la Commission que l'une des parties a manqué à désigner. La commission d'enquête a de larges pouvoirs. Ses avis doivent être fondés sur des principes scientifiques admis. Sa procédure et la répartition des frais sont également définis.

Appendice V

L'analyse à posteriori sert à vérifier si les conditions dont a été assortie l'autorisation d'entreprendre l'activité prévue sont bien respectées et si les mesures correctives sont efficaces, à examiner tout impact afin que les mesures qui conviennent puissent être prises et que les incertitudes soient dissipées, et à vérifier l'exactitude des prévisions antérieures afin d'en tirer les leçons.

Appendice VI

La coopération bilatérale et multilatérale peut consister à prendre des mesures supplémentaires d'application de la Convention, à conclure des arrangements, institutionnels, administratifs ou autres, réciproques et équivalents, à harmoniser les politiques et les actions afin que les normes et

méthodes d'évaluation d'impact soient aussi uniformes que possible, à établir des critères et seuils d'impact et les charges critiques de la pollution transfrontière, on en diverses autres actions menées en commun.

Appendice VII

La demande d'arbitrage doit exposer l'objet du différend et préciser les articles de la Convention qui sont en cause. Le tribunal arbitral se compose de trois membres, qui sont désignés selon la même procédure et avec les mêmes restrictions que les membres de la commission d'enquête. Le tribunal fonde ses décisions sur le droit international et la Convention. Il ne peut rendre sa sentence qu'après avoir établi que la demande est fondée en fait et en droit. Il peut connaître des demandes reconventionnelles. Si une partie a un intérêt d'ordre juridique susceptible d'être lésé par la décision rendue, elle peut, avec l'accord du tribunal, intervenir dans la procédure. Le tribunal rend sa sentence, qui est définitive et d'exécution obligatoire, dans les cinq mois, en l'assortissant d'un exposé des motifs. Tout différend quant à l'interprétation de la sentence peut être soumis à l'arbitrage.

Un élément positif dans le différend qui oppose la Hongrie et la Slovaquie³

Il y a un léger progrès dans le différend qui continue d'opposer la Hongrie et la Slovaquie à propos de la construction du barrage du Danube et de la centrale hydroélectrique de Gabčíkovo. Les deux pays ont accepté, sur proposition de la Commission des communautés européennes, de constituer un groupe d'enquêteurs qui étudiera les effets que le barrage aurait dans l'immédiat. Une commission composée de cinq membres (trois représentants de la Commission des communautés européennes et un de chacun des deux pays) analysera les conclusions de cette étude et présentera des recommandations. Si les parties ne peuvent toujours pas se mettre d'accord, elles devront recourir à l'arbitrage et se soumettre à la décision rendue.

Le projet avait été décidé il y a 15 ans entre la Hongrie et la Tchécoslovaquie, qui voulaient assurer la production d'énergie hydroélectrique, faciliter la navigation et enrayer les crues. Il a été interrompu au printemps 1992 lorsque la Hongrie, invoquant des dégradations dans l'environnement et des violations territoriales, s'est officiellement retirée de l'opération. La Slovaquie a poursuivi l'élaboration des plans, qui sont maintenant prêts à 90 %.

La Slovaquie est vivement désireuse de fermer progressivement ses centrales thermiques fonctionnant au charbon, qui sont à l'origine de pluies acides, et elle voudrait commencer le plus tôt possible à vendre de l'électricité à l'étranger afin de s'assurer les capitaux dont elle aura besoin pour maintenir une économie stable lorsqu'elle deviendra en janvier 1993 une nation souveraine. La Hongrie soutient que la centrale électrique de Gabčíkovo ne produira que très peu d'électricité et que la diversion du Danube provoquera des dommages écologiques irréparables.

³ International Water Report, p. 5, vol. 15, No 4, automne 1992.

Assurance obligatoire contre la pollution⁴

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dans un rapport paru le 10 avril 1991, invite les pays qui la composent à obliger certaines sociétés à s'assurer contre la pollution. Son Comité de l'environnement recommande une assurance obligatoire pour les opérations de petite ou moyenne ampleur qui risquent de polluer accidentellement, sans qu'il soit nécessaire toutefois de prévoir l'indemnisation des victimes.

Accords internationaux⁵

L'Allemagne, la France, les Pays-Bas et la Suisse ont conclu en avril 1991 un accord en vue de réduire les rejets de sels chimiques dans le Rhin. Ces pays ont ainsi exécuté la deuxième phase de la Convention de Bonn de 1985, qui vise à protéger le fleuve contre la pollution par les chlorures.

Quatre pays - l'Albanie, la Grèce, l'Italie et la Yougoslavie - ont signé en juillet 1991 un accord par lequel ils s'engagent à coopérer pour préserver l'équilibre écologique de l'Adriatique. Leurs ministres ont signé avec le Commissaire à l'environnement de la Communauté européenne, Carlo Ripa di Meana, cet accord par lequel ils s'obligent à échanger davantage d'informations, à mieux surveiller la pollution et à créer des zones protégées le long des côtes de l'Adriatique.

Pollution transfrontière⁶

Les Etats-Unis et le Mexique ont rendu public le 1er août 1991 le plan bilatéral qu'ils proposent pour lutter contre la pollution le long de leur frontière commune. Dans un premier temps, les deux pays détermineraient l'ampleur et la gravité des problèmes que posent les déchets le long de cette frontière et la manière dont ils sont déversés. Le plan recommande aussi d'investir davantage dans les stations d'épuration et d'accroître le nombre de contrôleurs de l'environnement au Mexique.

⁴ 14 Int'l Env't Rep. (BNA) 212, 24 avril 1991, cité dans Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, p. 336, vol. 3, No 1.

⁵ Int'l Env't Rep. (BNA) 217, 24 avril 1991; Int'l Env't Rep. (BNA) 422, 31 juillet 1991, op. cit.

⁶ Keith Bradsher, U.S. and Mexico Draft Plan to Fight Pollution, New York Times, 2 août 1991. Voir également United States and Mexico Draft Environmental Plan for Border, Reuters, 1er août 1991, loc. cit.

Accord sur la lutte contre la pollution fluviale⁷

Le port de Rotterdam et l'Association des industries chimiques allemandes ont signé le 21 août 1991 un accord - la première convention internationale de cette nature - qui doit permettre de réduire la quantité de polluants présents dans les effluents que les industries déversent dans le Rhin ou ses affluents. Une centaine de sociétés chimiques allemandes ont accepté de réduire de 33 à 50 % les rejets métallifères. En échange, le port néerlandais renonce jusqu'en 1995 à toute action en dommages et intérêts contre elles.

⁷ Int'l Env't Rep. (BNA) 457, 28 août 1991. Voir également CHEM. WK., 28 août/4 septembre 1991, op. cit.

Annexe I

Projet d'articles de la CDI

"La Commission du droit international,

Ayant adopté à titre provisoire le projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation,

Tient à exprimer au Rapporteur spécial, M. Stephen McCaffrey, sa profonde reconnaissance pour la remarquable contribution qu'il a apportée à l'élaboration du sujet par son travail savant et sa vaste expérience, qui a permis à la Commission de mener à bien son examen en première lecture du projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation."

D. Projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation

1. Texte des articles adoptés provisoirement par la Commission en première lecture

PREMIERE PARTIE

INTRODUCTION

Article premier²¹⁶

Champ d'application des présents articles

Les présents articles s'appliquent aux utilisations des cours d'eau internationaux et de leurs eaux à des fins autres que la navigation, et aux mesures de conservation liées aux utilisations de ces cours d'eau et de leurs eaux.

Les présents articles ne s'appliquent à l'utilisation des cours d'eau internationaux aux fins de la navigation que dans la mesure où d'autres utilisations ont une incidence sur la navigation ou sont affectées par elle.

²¹⁶ Initialement adopté en tant qu'article 2. Pour le commentaire, voir Annuaire de la Commission du droit international 1987, vol. II (deuxième partie), p. 26.

Article 2²¹⁷

Expressions employées

Aux fins des présents articles :

- a) L'expression "cours d'eau international" s'entend d'un cours d'eau dont des parties se trouvent dans des Etats différents;
- b) L'expression "cours d'eau" s'entend d'un système d'eaux de surface et souterraines constituant du fait de leurs relations physiques un ensemble unitaire et aboutissant à un point d'arrivée commun;
- c) L'expression "Etat du cours d'eau" s'entend d'un Etat dans le territoire duquel se trouve une partie d'un cours d'eau international.

Article 3²¹⁸

Accords de cours d'eau

1. Les Etats du cours d'eau peuvent conclure un ou plusieurs accords, ci-après dénommés "accords de cours d'eau", qui appliquent et adaptent les dispositions des présents articles aux caractéristiques et aux utilisations d'un cours d'eau international particulier ou d'une partie d'un tel cours d'eau.
2. Lorsqu'un accord de cours d'eau est conclu entre deux ou plusieurs Etats du cours d'eau, il doit définir les eaux auxquelles il s'applique. Un tel accord peut être conclu pour un cours d'eau international tout entier, ou pour une partie quelconque d'un tel cours d'eau, ou pour un projet ou un programme particulier, ou pour une utilisation particulière, sous réserve que cet accord ne porte pas atteinte, de façon sensible, à l'utilisation des eaux du cours d'eau par un ou plusieurs autres Etats du cours d'eau.
3. Lorsqu'un Etat du cours d'eau estime qu'il est nécessaire d'adapter ou d'appliquer les dispositions des présents articles en raison des caractéristiques et des utilisations d'un cours d'eau international particulier, les Etats du cours d'eau se consultent en vue de négocier de bonne foi dans le but de conclure un accord ou des accords de cours d'eau.

²¹⁷ L'alinéa c) a été initialement adopté en tant qu'article 3. Pour le commentaire, voir *ibid.*, p. 27. Pour le commentaire des alinéas a) et b), voir *infra.*; section D. 2.

²¹⁸ Initialement adopté en tant qu'article 4. Pour le commentaire, voir *Annuaire... 1987*, vol. II (deuxième partie), p. 28.

Article 4²¹⁹

Parties aux accords de cours d'eau

1. Tout Etat du cours d'eau a le droit de participer à la négociation de tout accord de cours d'eau qui s'applique au cours d'eau international tout entier et de devenir partie à un tel accord, ainsi que de participer à toutes les consultations appropriées.

2. Un Etat du cours d'eau dont l'utilisation du cours d'eau international risque d'être affectée de façon sensible par la mise en oeuvre d'un éventuel accord de cours d'eau ne s'appliquant qu'à une partie du cours d'eau ou à un projet ou programme particulier, ou à une utilisation particulière, a le droit de participer à des consultations sur cet accord et à sa négociation, dans la mesure où son utilisation en serait affectée, et d'y devenir partie.

DEUXIEME PARTIE

PRINCIPES GENERAUX

Article 5²²⁰

Utilisation et participation équitables et raisonnables

1. Les Etats du cours d'eau utilisent sur leurs territoires respectifs un cours d'eau international de manière équitable et raisonnable. En particulier, un cours d'eau international sera utilisé et mis en valeur par les Etats du cours d'eau en ayant en vue de parvenir à l'utilisation et aux avantages optimaux compatibles avec les exigences d'une protection adéquate du cours d'eau.

2. Les Etats du cours d'eau participent à l'utilisation, à la mise en valeur et à la protection d'un cours d'eau international de manière équitable et raisonnable. Cette participation comporte à la fois le droit d'utiliser le cours d'eau et le devoir de coopérer à sa protection et à sa mise en valeur, comme prévu dans les présents articles.

²¹⁹ Initialement adopté en tant qu'article 5. Pour le commentaire, voir *ibid.*, p. 31.

²²⁰ Initialement adopté en tant qu'article 6. Pour le commentaire, voir *ibid.*, p. 32.

Article 6²²¹

Facteurs pertinents à prendre en considération
pour une utilisation équitable et raisonnable

1. L'utilisation de manière équitable et raisonnable d'un cours d'eau international, au sens de l'article 5, implique la prise en considération de tous les facteurs et circonstances pertinents, notamment :

- a) Les facteurs géographiques, hydrographiques, hydrologiques, climatiques, écologiques et autres facteurs de caractère naturel;
- b) Les besoins économiques et sociaux des Etats du cours d'eau concernés;
- c) Les effets de l'utilisation ou des utilisations du cours d'eau dans un Etat du cours d'eau sur d'autres Etats du cours d'eau;
- d) Les utilisations actuelles et potentielles du cours d'eau;
- e) La conservation, la protection, la mise en valeur et l'économie dans l'utilisation des ressources en eau du cours d'eau et les coûts des mesures prises à cet effet;
- f) L'existence d'autres options, de valeur correspondante, par rapport à une utilisation particulière actuelle ou envisagée.

2. Dans l'application de l'article 5 ou du paragraphe 1 du présent article, les Etats du cours d'eau concernés engagent, si besoin est, des consultations dans un esprit de coopération.

Article 7²²²

Obligation de ne pas causer de dommages appréciables

Les Etats du cours d'eau utilisent le cours d'eau international de manière à ne pas causer de dommages appréciables aux autres Etats du cours d'eau.

²²¹ Initialement adopté en tant qu'article 7. Pour le commentaire, voir *ibid.*, p. 37.

²²² Initialement adopté en tant qu'article 8. Pour le commentaire, voir *Annuaire... 1988*, vol. II (deuxième partie), p. 37.

Article 8²²³

Obligation générale de coopérer

Les Etats du cours d'eau coopèrent sur la base de l'égalité souveraine, de l'intégrité territoriale et de l'avantage mutuel, en vue de parvenir à l'utilisation optimale et à la protection adéquate du cours d'eau international.

Article 9²²⁴

1. En application de l'article 8, les Etats du cours d'eau échangent régulièrement les données et les informations normalement disponibles sur l'état du cours d'eau, en particulier celles d'ordre hydrologique, météorologique, hydrogéologique et écologique, ainsi que les prévisions s'y rapportant.

2. S'il est demandé par un Etat du cours d'eau à un autre Etat du cours d'eau de fournir des données ou des informations qui ne sont pas normalement disponibles, cet Etat s'emploie au mieux de ses moyens à accéder à cette demande mais il peut subordonner son acquiescement au paiement, par l'Etat auteur de la demande, du coût normal de la collecte et, le cas échéant, de l'élaboration de ces données ou informations.

3. Les Etats du cours d'eau s'emploient au mieux de leurs moyens à collecter et, le cas échéant, à élaborer les données et informations d'une manière propre à faciliter leur utilisation par les autres Etats du cours d'eau auxquels elles sont communiquées.

Article 10²²⁵

Rapport entre les utilisations

1. En l'absence d'accord ou de coutume à l'effet contraire, aucune utilisation d'un cours d'eau international n'a priorité en soi sur d'autres utilisations.

2. En cas de conflit entre des utilisations d'un cours d'eau international, le conflit sera résolu eu égard aux principes et aux facteurs énoncés aux articles 5 à 7, une attention spéciale étant accordée à la satisfaction des besoins humains essentiels.

²²³ Initialement adopté en tant qu'article 9. Pour le commentaire, voir *ibid.*, p. 43.

²²⁴ Initialement adopté en tant qu'article 10. Pour le commentaire, voir *ibid.*, p. 45.

²²⁵ Pour le commentaire, voir *infra*, section D, 2.

TROISIEME PARTIE

MESURES PROJETEES

Article 11²²⁶

Renseignements sur les mesures projetées

Les Etats du cours d'eau échangent des renseignements et se consultent au sujet des effets éventuels des mesures projetées sur l'état d'un cours d'eau international.

Article 12²²⁷

Notification des mesures projetées pouvant avoir des effets négatifs

Avant qu'un Etat du cours d'eau ne mette en oeuvre ou ne permette que soient mises en oeuvre des mesures projetées pouvant avoir des effets négatifs appréciables pour les autres Etats du cours d'eau, il en donne notification à ces derniers en temps utile. La notification est accompagnée des données techniques et informations disponibles afin de mettre les Etats auxquels elle est adressée à même d'évaluer les effets éventuels des mesures projetées.

Article 13²²⁸

Délai de réponse à la notification

A moins qu'il n'en soit convenu autrement, tout Etat du cours d'eau qui donne notification en vertu de l'article 12 laisse aux Etats auxquels la notification est adressée un délai de six mois pour étudier et évaluer les effets éventuels des mesures projetées et pour lui communiquer leurs conclusions.

Article 14²²⁹

Obligations de l'Etat auteur de la notification
durant le délai de réponse

Durant la période visée à l'article 13, l'Etat auteur de la notification coopère avec les Etats auxquels la notification a été adressée en leur fournissant, sur demande, toutes données et informations supplémentaires

²²⁶ Pour le commentaire, voir Annuaire... 1988, vol. II (deuxième partie), p. 48.

²²⁷ Pour le commentaire, voir ibid., p. 49.

²²⁸ Pour le commentaire, voir ibid., p. 52.

²²⁹ Pour le commentaire, voir ibid., p. 53.

disponibles et nécessaires à une évaluation précise, et ne met pas en oeuvre ou ne permet pas que soient mises en oeuvre les mesures projetées sans le consentement des Etats auxquels la notification a été adressée.

Article 15²³⁰

Réponse à la notification

1. Tout Etat auquel la notification a été adressée communique ses conclusions à l'Etat qui en est l'auteur aussitôt que possible.
2. Si l'Etat auquel la notification a été adressée conclut que la mise en oeuvre des mesures projetées serait incompatible avec les dispositions des articles 5 ou 7, il communique cette conclusion à l'Etat auteur de la notification dans le délai visé à l'article 13, accompagnée d'un exposé documenté expliquant les raisons de ladite conclusion.

Article 16²³¹

Absence de réponse à la notification

Si, dans le délai visé à l'article 13, l'Etat auteur de la notification ne reçoit aucune communication conformément au paragraphe 2 de l'article 15, il peut, sous réserve des obligations qui lui incombent en vertu des articles 5 et 7, procéder à la mise en oeuvre des mesures projetées, conformément à la notification et à toutes autres données et informations fournies aux Etats auxquels la notification a été adressée.

Article 17²³²

Consultations et négociations concernant les mesures projetées

1. Si une communication est faite en vertu du paragraphe 2 de l'article 15, l'Etat auteur de la notification et l'Etat auteur de la communication engagent des consultations et des négociations en vue de résoudre la situation d'une manière équitable.
2. Les consultations et négociations se déroulent selon le principe que chaque Etat doit de bonne foi tenir raisonnablement compte des droits et des intérêts légitimes de l'autre Etat.
3. Au cours des consultations et des négociations, l'Etat auteur de la notification s'abstient, si l'Etat auquel la notification a été adressée le lui demande au moment où il fait la communication, de mettre en oeuvre ou de permettre que soient mises en oeuvre les mesures projetées pendant une période ne dépassant pas six mois.

²³⁰ Pour le commentaire, voir *ibid.*

²³¹ Pour le commentaire, voir *ibid.*, p. 54.

²³² Pour le commentaire, voir *ibid.*

Article 18²³³

Procédures en cas d'absence de notification

1. Si un Etat du cours d'eau a de sérieuses raisons de penser qu'un autre Etat du cours d'eau projette des mesures qui peuvent avoir des effets négatifs appréciables pour lui, il peut demander à cet autre Etat d'appliquer les dispositions de l'article 12. La demande doit être accompagnée d'un exposé documenté expliquant les raisons de cette position.

2. Au cas où l'Etat qui projette ces mesures conclurait néanmoins qu'il n'est pas tenu de donner notification en vertu de l'article 12, il en informera l'autre Etat en lui adressant un exposé documenté expliquant les raisons de sa conclusion. Si cette conclusion ne satisfait pas l'autre Etat, les deux Etats doivent, à la demande de cet autre Etat, engager promptement des négociations et des consultations de la manière indiquée aux paragraphes 1 et 2 de l'article 17.

3. Au cours des consultations et des négociations, l'Etat qui projette les mesures s'abstient, si l'autre Etat le lui demande au moment de la demande d'ouverture de consultations et de négociations, de mettre en oeuvre ou de permettre que soient mises en oeuvre ces mesures pendant une période ne dépassant pas six mois.

Article 19²³⁴

Mise en oeuvre d'urgence des mesures projetées

1. Au cas où la mise en oeuvre des mesures projetées serait d'une extrême urgence pour la protection de la santé ou de la sécurité publiques, ou d'autres intérêts également importants, l'Etat qui projette ces mesures pourra, sous réserve des articles 5 et 7, procéder immédiatement à leur mise en oeuvre, nonobstant les dispositions de l'article 14 et du paragraphe 3 de l'article 17.

2. En pareil cas, une déclaration formelle proclamant l'urgence des mesures considérées, accompagnée des données et informations pertinentes, est communiquée aux autres Etats du cours d'eau visés à l'article 12.

3. L'Etat qui projette les mesures engage promptement, à la demande de l'un quelconque des Etats visés au paragraphe 2, des consultations et des négociations avec lui, de la manière indiquée aux paragraphes 1 et 2 de l'article 17.

²³³ Pour le commentaire, voir *ibid.*, p. 56.

²³⁴ Pour le commentaire, voir *ibid.*, p. 57.

QUATRIEME PARTIE

PROTECTION ET PRESERVATION

Article 20²³⁵

Protection et préservation des écosystèmes

Les Etats du cours d'eau, séparément ou conjointement, protègent et préservent les écosystèmes des cours d'eau internationaux.

Article 21²³⁶

Prévention, réduction et maîtrise de la pollution

1. Aux fins des présents articles, on entend par "pollution d'un cours d'eau international" toute modification préjudiciable de la composition ou de la qualité des eaux d'un cours d'eau international résultant directement ou indirectement d'un comportement humain.

2. Les Etats du cours d'eau, séparément ou conjointement, préviennent, réduisent et maîtrisent la pollution d'un cours d'eau international qui risque de causer un dommage appréciable à d'autres Etats du cours d'eau ou à leur environnement, y compris un dommage à la santé ou à la sécurité de l'homme, à l'utilisation de l'eau à des fins bénéfiques ou aux ressources vivantes du cours d'eau. Les Etats du cours d'eau prennent des mesures pour harmoniser leurs politiques à cet égard.

3. A la demande de l'un quelconque d'entre eux, les Etats du cours d'eau se consultent en vue d'établir des listes de substances dont l'introduction dans les eaux d'un cours d'eau international devrait être interdite, limitée, étudiée ou contrôlée.

Article 22²³⁷

Introduction d'espèces étrangères ou nouvelles

Les Etats du cours d'eau prennent toutes les mesures nécessaires pour prévenir l'introduction d'espèces étrangères ou nouvelles dans un cours d'eau

²³⁵ Initialement adopté en tant qu'article 22. Pour le commentaire, voir Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-deuxième session, Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-deuxième session, Supplément No 10 (A/45/10), p. 120.

²³⁶ Initialement adopté en tant qu'article 23. Pour le commentaire, voir *ibid.*, p. 130.

²³⁷ Initialement adopté en tant qu'article 24. Pour le commentaire, voir *ibid.*, p. 137.

international, qui risquent d'avoir des effets préjudiciables pour l'écosystème du cours d'eau, engendrant un dommage appréciable pour d'autres Etats du cours d'eau.

Article 23²³⁸

Protection et préservation du milieu marin

Les Etats du cours d'eau, séparément ou conjointement, prennent toutes les mesures se rapportant à un cours d'eau international qui sont nécessaires pour protéger et préserver le milieu marin, y compris les estuaires, en tenant compte des règles et normes internationales généralement acceptées.

CINQUIEME PARTIE

CONDITIONS DOMMAGEABLES ET CAS D'URGENCE

Article 24²³⁹

Prévention et atténuation des conditions dommageables

Les Etats du cours d'eau, séparément ou conjointement, prennent toutes les mesures appropriées pour prévenir ou atténuer les conditions, résultant de causes naturelles ou de comportements humains, qui risquent d'être dommageables pour d'autres Etats du cours d'eau, telles que les conditions liées aux inondations ou aux glaces, les maladies à transmission hydrique, l'envasement, l'érosion, l'intrusion d'eaux salées, la sécheresse ou la désertification.

Article 25²⁴⁰

Cas d'urgence

1. Aux fins du présent article, le terme "urgence" s'entend des situations qui causent, ou menacent de façon imminente de causer, un dommage grave aux Etats du cours d'eau ou à d'autres Etats et qui sont brusquement provoquées par des causes naturelles, telles que les inondations, la débâcle, les éboulements ou les tremblements de terre, ou des comportements humains, comme par exemple en cas d'accidents industriels.

2. Tout Etat du cours d'eau informe sans délai et par les moyens les plus rapides disponibles les autres Etats qui risquent d'être touchés, ainsi que les organisations internationales compétentes, de toute situation d'urgence survenant sur son territoire.

²³⁸ Initialement adopté en tant qu'article 25. Pour le commentaire, voir *ibid.*, p. 139.

²³⁹ Initialement adopté en tant qu'article 26. Pour le commentaire, voir *ibid.*, p. 141.

²⁴⁰ Initialement adopté en tant qu'article 27. Pour le commentaire, voir *ibid.*, p. 143.

3. Tout Etat du cours d'eau sur le territoire duquel survient une situation d'urgence prend immédiatement, en coopération avec les Etats qui risquent d'être touchés et, le cas échéant, les organisations internationales compétentes, toutes les mesures possibles en pratique dictées par les circonstances pour prévenir, atténuer et éliminer les conséquences dommageables de la situation d'urgence.

4. En cas de nécessité, les Etats du cours d'eau élaborent conjointement des plans d'urgence pour faire face aux situations d'urgence, en coopération, le cas échéant, avec les autres Etats qui risquent d'être touchés et les organisations internationales compétentes.

SIXIEME PARTIE

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 26²⁴¹

Gestion

1. Sur la demande de l'un quelconque d'entre eux, les Etats du cours d'eau entameront des consultations sur la gestion d'un cours d'eau international, y compris éventuellement la création d'un mécanisme mixte de gestion.

2. Aux fins du présent article, en entend par "gestion", en particulier :

a) Le fait de planifier la mise en valeur durable d'un cours d'eau international et le fait d'assurer l'exécution des plans qui auront pu être adoptés; et

b) Le fait de promouvoir de toute autre manière l'utilisation, la protection et le contrôle du cours d'eau dans des conditions rationnelles et optimales.

Article 27²⁴²

Régulation

1. Les Etats du cours d'eau coopèrent selon que de besoin pour répondre à la nécessité ou se prévaloir des possibilités de réguler le débit des eaux d'un cours d'eau international.

2. A moins qu'ils n'en soient convenus autrement, les Etats du cours d'eau participent sur une base équitable à la construction et à l'entretien ou au financement des ouvrages de régulation qu'ils ont pu convenir d'entreprendre.

²⁴¹ Pour le commentaire, voir infra, section D.2.

²⁴² Ibid.

3. Aux fins du présent article, on entend par "régulation" l'utilisation d'ouvrages hydrauliques ou toute autre mesure employée de façon continue pour modifier, faire varier ou contrôler d'une autre manière le débit des eaux d'un cours d'eau international.

Article 28²⁴³

Installations

1. Les Etats du cours d'eau, à l'intérieur de leurs territoires respectifs, s'emploient au mieux de leurs moyens à assurer l'entretien et la protection des installations, aménagements et autres ouvrages liés à un cours d'eau international.

2. Sur la demande de l'un quelconque d'entre eux qui est sérieusement fondé à croire qu'il risque de subir des effets négatifs appréciables, les Etats du cours d'eau entameront des consultations concernant :

a) Le bon fonctionnement ou entretien des installations, aménagements ou autres ouvrages liés à un cours d'eau international; ou

b) La protection des installations, aménagements ou autres ouvrages contre les actes intentionnels ou de négligence ou les forces de la nature.

Article 29²⁴⁴

Cours d'eau internationaux et installations
en période de conflit armé

Les cours d'eau internationaux et les installations, aménagements et autres ouvrages connexes bénéficieront de la protection accordée par les principes et règles du droit international applicables aux conflits armés internationaux et internes et ne seront pas utilisés en violation de ces principes et règles.

²⁴³ Ibid.

²⁴⁴ Ibid.

Article 30²⁴⁵

Procédures indirectes

Dans les cas où il existe des obstacles sérieux à l'établissement de contacts directs entre Etats du cours d'eau, les Etats concernés s'acquittent de leurs obligations de coopération prévues dans les présents articles, y compris échange de données et d'informations, notification, communication, consultations et négociations, par le biais de toute procédure indirecte acceptée par eux.

Article 31²⁴⁶

Données et informations vitales pour la défense
ou la sécurité nationales

Aucune disposition des présents articles n'oblige un Etat du cours d'eau à fournir des données ou des informations vitales pour sa défense ou sa sécurité nationales. Néanmoins, cet Etat devra coopérer de bonne foi avec les autres Etats du cours d'eau en vue de fournir autant d'informations que possible eu égard aux circonstances.

Article 32²⁴⁷

Non-discrimination

Les Etats du cours d'eau ne feront pas de discrimination fondée sur la nationalité ou la résidence dans l'octroi de l'accès aux procédures juridictionnelles et autres, conformément à leur droit interne, à toute personne physique ou morale qui a subi un dommage appréciable résultant d'une activité liée à un cours d'eau international ou qui est exposée à la menace d'un tel dommage.

²⁴⁵ Cet article, initialement adopté en tant qu'article 21, a été transféré à la sixième partie et remanié de manière à être applicable à l'ensemble du projet d'articles. Il a notamment été révisé de manière à prévoir des moyens indirects de s'acquitter de toute la gamme d'obligations de procédure énoncés dans le projet d'articles. Le commentaire de l'ancien article 21 demeure valable pour l'article 30. On en trouvera le texte dans Annuaire ... 1988, vol. II (deuxième partie), p. 58.

²⁴⁶ Initialement adopté en tant qu'article 20. Pour le commentaire, voir ibid., p. 57.

²⁴⁷ Pour le commentaire, voir infra, section D.2.