



Assemblée générale

Distr. générale
9 mars 2010
Français
Original : anglais

Commission du droit international

Soixante-deuxième session

Genève, 3 mai-4 juin et 5 juillet-6 août 2010

Ressources naturelles partagées : possibilité d'entreprendre des travaux sur la question du pétrole et du gaz

Document établi par M. Shinya Murase

I. Introduction

1. À sa cinquante-quatrième session, en 2002, la Commission a décidé d'inscrire le sujet « Ressources naturelles partagées » à son programme de travail, et a désigné M. Chusei Yamada Rapporteur spécial sur le sujet¹. Un groupe de travail a également été créé pour aider le Rapporteur spécial à définir l'orientation générale du sujet à la lumière du plan d'étude établi en 2000². Le Rapporteur spécial a proposé à la Commission d'examiner la question des eaux souterraines transfrontières, du pétrole et du gaz naturel en adoptant une approche progressive qui débiterait par l'examen des eaux souterraines³. À sa soixantième session, en 2008, la Commission a adopté en deuxième lecture un préambule et un ensemble de 19 projets d'articles sur le droit des aquifères transfrontières, en recommandant notamment à l'Assemblée générale d'envisager d'élaborer une convention sur la base du projet d'articles⁴.

2. À la cinquante-neuvième session de la Commission, en 2007, le Groupe de travail sur les ressources naturelles partagées, présidé par M. Enrique Candioti, a examiné la question des ressources en pétrole et en gaz en se fondant sur le quatrième rapport (A/CN.4/580) du Rapporteur spécial sur le sujet, M. Chusei Yamada. À cette session, la Commission a décidé que la question du droit relatif aux aquifères transfrontières et les questions relatives aux ressources en pétrole et en gaz devraient être traitées séparément, et a prié le Secrétariat d'envoyer aux

¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-septième session, Supplément n° 10* (A/57/10 et Corr.1), par. 518 et 519.

² *Ibid.*, *Cinquante-cinquième session, Supplément n° 10* (A/55/10), annexe, p. 298.

³ *Ibid.*, *Cinquante-huitième session, Supplément n° 10* (A/58/10), par. 377.

⁴ Voir résolution 63/124 de l'Assemblée générale.



gouvernements un questionnaire sur le sujet établi par le Groupe de travail⁵. À la soixante et unième session, en 2009, le Groupe de travail a débattu de la possibilité pour la Commission d'entreprendre des travaux sur la question des ressources en pétrole et en gaz en se fondant sur un document de travail consacré à ce sujet (A/CN.4/608), qui avait été établi par M. Yamada avant sa démission de la Commission. Le Groupe de travail a décidé d'envoyer une nouvelle fois le questionnaire de 2007 et a chargé l'auteur du présent document d'élaborer une étude sur la possibilité, pour la Commission, d'entreprendre des travaux sur le pétrole et le gaz en analysant les réponses écrites reçues des gouvernements, leurs commentaires et observations à la Sixième Commission de l'Assemblée générale et d'autres éléments pertinents⁶. Le présent document de travail est soumis en réponse à cette demande.

II. Réponses et observations des gouvernements

3. La Commission a reçu des réponses de 39 gouvernements, dont 19 se sont prononcés sur la possibilité pour la Commission d'entreprendre des travaux dans le domaine du pétrole et du gaz⁷. Un certain nombre de représentants de gouvernements ont aussi fait des déclarations sur la question à la Sixième Commission⁸. Au total, 46 réponses écrites et déclarations orales ont été recensées, desquelles il ressort clairement que les États Membres ont des positions très contrastées sur la question. Si certains sont favorables à ce que la Commission s'attelle à ce sujet, la majorité y est opposée. Plusieurs États n'ont pas pris position en recommandant la prudence.

4. Le premier groupe d'États attendait de la Commission qu'elle se saisisse de la question du pétrole et du gaz⁹. Pour ces États, les eaux souterraines et le pétrole et le gaz présentaient des similitudes d'un point de vue juridique, mais aussi géologique et, bien que la prudence soit de mise, les mêmes principes juridiques généraux semblaient s'appliquer dans les deux cas. Certains estimaient également que, malgré certaines différences entre les eaux souterraines et le pétrole et le gaz, il n'était pas nécessairement justifié d'adopter des approches séparées concernant les substances gazeuses et les substances liquides autres que les eaux souterraines. La spécificité des règles applicables au pétrole et au gaz n'imposait pas nécessairement de constituer un cadre juridique différent pour ces deux substances, les règles propres aux aquifères pouvaient figurer dans un cadre juridique commun à toutes les ressources naturelles partagées, et l'examen simultané des règles de droit international relatives à toutes ces ressources améliorerait la qualité juridique du régime international qui voit le jour. Quelques autres États étaient d'avis que la Commission devrait élaborer des règles générales concernant les ressources naturelles transfrontières, qu'il s'agisse des aquifères, du pétrole ou du gaz, mais ont mis en garde contre le fait de séparer l'examen de ces règles de celui de la

⁵ Ibid., *Cinquante-neuvième session, Supplément n°10 (A/59/10)*, par. 161 à 183.

⁶ Ibid., *Soixante-quatrième session, Supplément n°10 (A/64/10)*, par. 187 à 193.

⁷ A/CN.4/607; A/CN.4/607 et Add.1. Des réponses ont également été reçues de trois autres États Membres en janvier et février 2010.

⁸ Pour les commentaires et observations des délégations, voir A/C.6/62/SR.22, 24 et 25, A/C.6/63/SR.16 à 18, et A/C.6/64/SR.17 et 18, et 20 à 23.

⁹ Les références aux commentaires dans le présent document ont pour objet de donner une indication de la tendance générale des vues des États Membres, sans prétendre à l'exhaustivité.

détermination des frontières maritimes, sujet délicat et nécessitant une étude approfondie et soigneuse, et ont rappelé que la question était habituellement réglée par des accords bilatéraux. Quoiqu'il en soit, les États favorables à l'étude de la question du pétrole et du gaz constituaient une minorité parmi les États qui ont répondu à la question.

5. Le deuxième groupe d'États, qui était clairement majoritaire, était d'avis que la Commission n'avait pas à se saisir de la question des ressources en pétrole et en gaz. Bien qu'elles varient considérablement, les raisons données par ces États pouvaient être regroupées sous les points suivants : a) la question du pétrole et du gaz diffère fondamentalement de celle des eaux souterraines; b) elle est étroitement liée aux intérêts bilatéraux des États impliqués; c) elle est indissociable de la délimitation des frontières; d) elle ne se prête pas à la codification, et e) elle est politiquement sensible et pose des difficultés techniques. Il est bien entendu que certaines de ces raisons sont étroitement liées entre elles, mais la présente classification a l'avantage de faire ressortir la tendance générale des vues exprimées par les États.

A. La question des aquifères diffère fondamentalement de celle du pétrole et du gaz

6. Plusieurs États étaient d'avis que la question des eaux souterraines devrait être séparée de celle des gisements de pétrole et de gaz, même si certains facteurs géologiques pouvaient amener à penser que ces deux ressources puissent être traitées ensemble. Une approche géologique aussi limitée ignorerait ou sous-estimerait les aspects sociaux et économiques de la question, qui diffèrent considérablement selon qu'il s'agit des eaux souterraines ou du pétrole et du gaz. L'avis a également été exprimé selon lequel il importait de faire la distinction entre les caractéristiques physiques et géologiques du pétrole et du gaz d'une part, et l'évaluation juridique de ces ressources d'autre part.

B. La question du caractère bilatéral

7. De nombreux États ont estimé que la question du pétrole et du gaz avait essentiellement trait aux intérêts bilatéraux des États concernés et que toute tentative de codification de règles générales n'était ni souhaitable ni nécessaire. Il a été déclaré qu'il appartenait aux États concernés de régler cette question par la négociation puisqu'elle était déjà dûment couverte par les principes du droit international et traitée par les États dans un cadre bilatéral. Il n'a pas été jugé souhaitable d'entreprendre des travaux sur cette question, qui est d'une grande importance en matière stratégique, économique et de développement. Dans le même sens, il a été indiqué que les questions spécifiques et complexes liées aux réserves transfrontalières de pétrole et de gaz avaient été réglées comme il convenait par la coopération bilatérale et des arrangements mutuels depuis un certain nombre d'années sans que cela ne crée de problèmes insurmontables dans la pratique.

C. Délimitation des frontières

8. Certains États étaient d'avis que la Commission ne devrait pas se saisir de la question du pétrole et du gaz, qui était très souvent liée à des problèmes touchant la délimitation maritime. Il a été souligné que la mise en valeur, l'exploitation et la gestion des réserves transfrontalières de pétrole et de gaz supposaient naturellement la délimitation des frontières territoriales ou maritimes entre deux ou plusieurs États, et qu'il fallait donc adopter une approche au cas par cas. On a notamment insisté sur le fait que la Commission devrait s'abstenir d'examiner des questions touchant à la délimitation des frontières maritimes, laquelle, comme le prévoyait clairement la Convention sur le droit de la mer de 1982, relevait de la compétence des États concernés. Dans les cas où les États n'avaient pas encore réglé de façon définitive des revendications maritimes, la question du partage des ressources en pétrole et en gaz était inextricablement liée au règlement de ces revendications. De plus, les accords de délimitation conclus contenaient souvent des dispositions pour l'exploitation commune des gisements de pétrole et de gaz situés de part et d'autre des frontières convenues. Ces mécanismes bilatéraux existants étaient la meilleure manière pour les États de gérer des réserves de pétrole et de gaz partagées.

D. Doutes quant à la possibilité de codifier le sujet

9. Plusieurs États ont fait part de leurs doutes quant à la possibilité de codifier ce sujet. Nombre d'entre eux étaient d'avis que la question du pétrole et du gaz ne relevait pas du droit international coutumier, qu'elle devrait être réglée par voie de coopération et de négociation entre les États concernés et que la codification ne serait ni opportune ni réaliste. D'autres États étaient d'avis qu'il était encore trop tôt pour codifier ce sujet, ou qu'il n'appartenait pas à la Commission de le faire. Certains États n'étaient pas convaincus que la Commission puisse véritablement apporter une valeur ajoutée au sujet par ses travaux de codification, qui risquaient au contraire d'en accroître la complexité et de susciter davantage de confusion. Ils estimaient qu'il n'était ni utile ni sage pour la Commission de poursuivre son étude de la question, ou de tenter de déduire d'une pratique très limitée en la matière certaines règles du droit international coutumier. Des délégations ont aussi soutenu que la Commission n'était pas mandatée pour examiner les aspects environnementaux relatifs aux combustibles fossiles et aux hydrocarbures dans le cadre du sujet. On a également déclaré que les études scientifiques et juridiques montraient qu'il serait impossible d'élaborer des normes universelles dans ce domaine, dont aucun aspect ne pourrait gagner à faire l'objet de travaux au sein de la Commission. La pratique existante en la matière était de nature bilatérale et propre à un contexte précis, et convenait mieux à des négociations bilatérales entre États intéressés qu'à un processus de développement progressif et de codification du droit international.

E. Un sujet politiquement sensible et techniquement difficile

10. Un certain nombre d'États ont noté que la question du pétrole et du gaz était complexe et avait suscité des difficultés de nature politique ou technique considérables. Les délégations ont aussi fait valoir que la Commission devrait tenir compte de la nature complexe et délicate de la question, et qu'il était souhaitable

qu'elle fasse preuve de prudence en la matière. Il y avait pour les États et les acteurs industriels d'immenses intérêts économiques et politiques dans l'attribution et la réglementation des ressources en pétrole et en gaz, et toute proposition de la Commission susciterait vraisemblablement de vives controverses. Il a aussi été souligné que la question des ressources transfrontières en pétrole et en gaz faisait intervenir des données hautement techniques, était liée à des sujets politiquement sensibles et touchait à la souveraineté des États.

11. En résumé, un grand nombre d'États ont estimé que la question du pétrole et du gaz était avant tout de nature bilatérale, qu'elle était hautement politique et technique et recouvrait des situations régionales très différentes. Ils ont mis en doute la nécessité pour la Commission de lancer un processus de codification en la matière, y compris l'élaboration de règles universelles. Ils considéreraient en outre comme inquiétant le fait que la Commission élargisse l'étude du sujet à des questions relatives à la délimitation des frontières maritimes.

12. Le troisième groupe était constitué des États qui n'avaient pas fait clairement connaître leur position. Ils ont été nombreux à rappeler que la Commission ne pouvait se saisir de la question du pétrole et du gaz sans jouir du soutien important d'un grand nombre d'États. Certains ont indiqué qu'une codification n'était ni souhaitable ni nécessaire, mais qu'ils étaient néanmoins favorables à ce que la Commission mène une étude sur la pratique pertinente des États. Par exemple, il a été suggéré qu'une analyse des différentes approches adoptées dans les arrangements existants pourrait permettre de dégager un ensemble de principes communs et de pratiques optimales. Des délégations ont également déclaré que la Commission pourrait envisager d'étudier la pratique en matière de contrats interétatiques et privés afin de faire ressortir certaines tendances générales, en droit public comme en droit privé, susceptibles d'aboutir à la proposition de principes directeurs le cas échéant.

III. Recommandation

13. On se souviendra que l'étude du sujet « Ressources naturelles partagées » avait été inscrit au programme de travail de la Commission sur la base d'un plan d'étude établi par Robert Rosenstock pendant la cinquante-deuxième session, en 2000, qui donnait l'orientation générale du sujet. Ce plan recommandait à la Commission d'aborder le sujet en se concentrant sur « l'eau, en particulier [les] eaux souterraines captives, et d'autres monostructures géologiques, par exemple le pétrole et le gaz »¹⁰. Il n'y avait pas de plan spécifique concernant la question des ressources en pétrole et en gaz, aussi était-il justifié d'examiner la possibilité d'entreprendre des travaux sur le pétrole et le gaz une fois ceux sur les aquifères transfrontières terminés.

14. On considère généralement qu'en choisissant un nouveau thème ou sous-thème, la Commission devrait être guidée par les critères suivants, qu'elle a elle-même élaborés en 1997 et 1998 : le sujet devrait refléter les besoins des États en

¹⁰ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-cinquième session, Supplément n° 10 (A/55/10)*, annexe, p. 298. Des avis divergents ont été exprimés par les membres de la Commission sur la question de savoir si celle-ci avait décidé ou non d'inclure le pétrole et le gaz dans le sujet (voir, *Ibid.*, *Soixante-deuxième session, Supplément n° 10 (A/59/10)*, par. 169, 170 et 177).

matière de développement progressif et de codification du droit international; la pratique des États sur le sujet devrait être suffisamment développée pour permettre le développement progressif et la codification; et le sujet doit être concret et se prêter au développement progressif et à la codification¹¹. Dans le même esprit, les trois tests de faisabilité suivants ont été proposés pour guider le choix d'un sujet : sur le plan pratique, il convenait de déterminer s'il existe des besoins immédiats au sein de la communauté internationale tout entière; sur le plan technique, il convenait de déterminer si le sujet est suffisamment « mûr » au vu de la pratique des États et des publications spécialisées; sur le plan politique, enfin, il convenait de déterminer si l'étude du sujet proposé est susceptible de rencontrer une forte résistance politique de la part des États.¹²

15. S'agissant du pétrole et du gaz, l'avis des États membres était majoritairement négatif, comme il ressort de la synthèse ci-dessus. Une majorité d'États estimait que cette question non seulement était avant tout de nature bilatérale, mais encore qu'elle était très technique et recouvrait des situations régionales très diverses. Il était particulièrement important de faire la distinction entre les caractéristiques physiques ou géologiques du pétrole et du gaz et l'évaluation juridique de ces ressources, et de noter qu'en ce qui concerne le pétrole et le gaz naturel chaque situation présentait des caractéristiques spécifiques et distinctes, ce qui nécessiterait une approche au cas par cas. Des doutes ont donc été exprimés quant à la nécessité pour la Commission de lancer un processus de codification sur cette question, y compris l'élaboration de règles universelles, de crainte qu'une tentative de généralisation n'ajoute involontairement à la complexité et à la confusion dans un domaine qui a été géré comme il convient sur le plan bilatéral. Étant donné que les réserves en pétrole et en gaz étaient souvent situées dans le plateau continental, la délimitation des frontières maritimes, sujet politique extrêmement délicat et sensible pour les États concernés, était la condition préalable à l'examen de ce sujet, à moins que les parties ne conviennent de laisser de côté le problème de la délimitation, comme dans un nombre limité de cas¹³.

¹¹ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1997, vol. II (2^e partie), par. 238; *Ibid.*, 1998, Vol. II (2^e partie), par. 553. On se souviendra que la Commission est également convenue de ne pas s'en tenir aux sujets classiques, mais d'envisager aussi ceux qui correspondent à des tendances nouvelles du droit international et à des préoccupations pressantes de l'ensemble de la communauté internationale.

¹² B. G. Ramcharan, *The International Law Commission: Its Approach to the Codification and Progressive Development of International Law*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1977, p. 60 à 63; Shinya Murase, *Kokusai Rippo* (élaboration du droit international), Toshindo, 2002 (une traduction en chinois sera publiée prochainement par les presses de l'Université de sécurité publique chinoise, 2010), p. 217 à 221.

¹³ Voir Jonathan Charney et al. (dir.), *International Maritime Boundaries*, 4 vol. (Martinus Nijhoff, 1993); Shinya Murase et Junichi Eto (éd.), *International Law of Maritime Boundary Delimitation* (Toshindo, 2008) (en japonais).

16. Quant au moyen terme suggéré par quelques États, à savoir la collecte et l'analyse de données sur la pratique des États concernant le pétrole et le gaz ou l'élaboration d'un accord type sur le sujet¹⁴, la spécificité de chaque situation faisait que les travaux de la Commission risquent de ne pas s'avérer très fructueux. Il était très possible que le caractère délicat et sensible de certaines des affaires concernées fasse obstacle à toute tentative de mener une analyse suffisamment profonde ou utile des questions en jeu.

17. En conséquence, l'auteur du présent document recommande au Groupe de travail de décider à la soixante-deuxième session de la Commission, en 2010, de ne pas examiner plus avant la question relative au pétrole et au gaz¹⁵.

¹⁴ Quelques tentatives ont été faites dans les années 80 pour élaborer des accords types : Hazel Fox et al., *Joint Development of Offshore Oil and Gas: Model Agreement for States for Joint Development with Explanatory Commentary*, 1989; Hazel Fox (dir.), *Joint Development of Offshore Oil and Gas*, vol. 2, The British Institute of International and Comparative Law, 1990; Alberto Szekely et al., « Transboundary Hydrocarbon Resources: The Puerto Vallarta Draft Treaty », *Natural Resources Journal*, vol. 31, 1991, p. 609 et suivantes (projet commun entre une université américaine et une université mexicaine). On notera que le Comité international sur la zone économique exclusive n'a pas mené à bien l'élaboration d'un accord type. Voir Rapport du comité international sur la zone économique exclusive, Association de droit international, *Joint Development of Non-Living Resources in the Exclusive Economic Zone, Rapport de la soixante-troisième conférence* (Varsovie), p. 509 à 569.

¹⁵ Une telle décision n'est pas sans précédent dans la pratique de la Commission : on rappellera que le sujet « Statut, privilèges et immunités des organisations internationales » est inscrit à l'ordre du jour de la Commission depuis 1976 et que deux rapporteurs spéciaux successifs ont présenté au total huit rapports sur la question. Personne au sein de la Commission du droit international et de la Sixième Commission n'avait émis le souhait que ce sujet soit examiné plus activement. La Commission a donc décidé, sur la base d'une recommandation du Groupe de planification, de ne pas poursuivre cet examen, et cette décision a été entérinée par l'Assemblée générale en 1992.