

Les assises juridiques de l'action des organisations internationales africaines dans le domaine de l'eau douce : essai d'une approche juridique entre régionalisme et sous-régionalisme

Seydou Bakayoko

Volume 34, Number 1, 2021

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1092791ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1092791ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Bakayoko, S. (2021). Les assises juridiques de l'action des organisations internationales africaines dans le domaine de l'eau douce : essai d'une approche juridique entre régionalisme et sous-régionalisme. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 34(1), 89–124.
<https://doi.org/10.7202/1092791ar>

Article abstract

The major issue of freshwater is pushing African international organizations to pay special attention to it on the African continent. This results in the legal reception of the resource within the framework of cooperation and/or integration in Africa. This article aims to research and assess the legal foundations of the action of African international organizations to answer the question of whether these legal constructions make it possible to face the African challenges of freshwater management. This study shows that the legal consideration of freshwater within African organizations remains broadly similar regarding the legal approach. Whether regional or sub-regional, integration or cooperation, African organizations apprehend it according to a logic of fragmentation which hinders its effective management. Therefore, there is a need to break with this approach to move toward coherent legal management at the African level. This expected revival will certainly go through the legal framework of water resources considering the objectives set by Agenda 2063, promoting a new development dynamic in Africa.

LES ASSISES JURIDIQUES DE L'ACTION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES AFRICAINES DANS LE DOMAINE DE L'EAU DOUCE: ESSAI D'UNE APPROCHE JURIDIQUE ENTRE RÉGIONALISME ET SOUS-RÉGIONALISME

Seydou Bakayoko *

L'enjeu majeur de l'eau douce pousse les organisations internationales africaines à leur accorder une attention particulière sur le continent africain. Cela se traduit par la réception juridique de la ressource dans le cadre de coopération et/ou d'intégration en Afrique. Le présent article vise à rechercher et à apprécier les assises juridiques de l'action des organisations internationales africaines afin de répondre à la question de savoir si ces constructions juridiques permettent de faire face aux enjeux africains de la gestion de l'eau douce. La présente étude montre que la prise en compte juridique de l'eau douce au sein des organisations africaines reste globalement similaire au regard de l'approche juridique. Qu'elles soient régionales ou sous-régionales, d'intégration ou de coopération, ces organisations africaines l'appréhendent suivant une logique de fragmentation faisant obstacle à une gestion efficace. Il y a donc nécessité de rompre avec cette approche pour espérer tendre vers une gestion juridique cohérente au niveau africain. Ce renouveau escompté passera certainement par l'encadrement juridique des ressources hydriques à la lumière des objectifs fixés par l'Agenda 2063 impulsant une nouvelle dynamique de développement de l'Afrique.

The major issue of freshwater is pushing African international organizations to pay special attention to it on the African continent. This results in the legal reception of the resource within the framework of cooperation and/or integration in Africa. This article aims to research and assess the legal foundations of the action of African international organizations to answer the question of whether these legal constructions make it possible to face the African challenges of freshwater management. This study shows that the legal consideration of freshwater within African organizations remains broadly similar regarding the legal approach. Whether regional or sub-regional, integration or cooperation, African organizations apprehend it according to a logic of fragmentation which hinders its effective management. Therefore, there is a need to break with this approach to move toward coherent legal management at the African level. This expected revival will certainly go through the legal framework of water resources considering the objectives set by Agenda 2063, promoting a new development dynamic in Africa.

El gran problema del agua dulce está empujando a las organizaciones internacionales africanas a prestarle especial atención en el continente africano. Esto resulta en la recepción legal del recurso en el marco de la cooperación y/o integración en África. El presente artículo tiene como objetivo investigar y evaluar los fundamentos legales de la acción de las organizaciones internacionales africanas para responder a la pregunta de si las construcciones legales permiten enfrentar los desafíos africanos de la gestión del agua dulce. El estudio muestra que la consideración jurídica del agua dulce dentro de las organizaciones africanas sigue siendo, en general, similar en cuanto al enfoque jurídico. Sean regionales o subregionales, de integración o de cooperación, las organizaciones africanas las asimilan de acuerdo con una lógica de fragmentación que dificulta una gestión eficaz. Por lo tanto, es necesario romper con este enfoque para avanzar hacia una gestión legal coherente a nivel africano. Esta renovación atravesará, sin duda, el marco legal de los recursos hídricos a la luz de los objetivos marcados por la Agenda 2063, impulsando una nueva dinámica de desarrollo en África.

* Seydou Bakayoko est docteur en droit public, Université Paris 8 Vincennes-Saint Denis. Stagiaire postdoctoral en droit international, Université du Québec à Montréal, Faculté de science politique et de droit.

La gestion de l'eau douce et les cadres juridiques élaborés à cet effet présentent des visages différents¹ dans diverses régions du monde. De fortes similarités entre les régions existent. Toutefois, les organisations internationales intervenant en la matière ne sont pas non plus les mêmes. À l'intérieur même des régions, ces organisations internationales reflètent, au niveau infrarégional, leurs propres aspirations et finalités. Produit de leurs contextes historiques, géographiques ou sociaux, les organisations sous-régionales agissant dans le domaine de l'eau douce, au niveau ouest-africain ou de l'Afrique centrale, se distinguent, à titre d'illustration, les unes des autres. Cette distinction s'accompagne, d'une part, de divergences² dans l'approche de gestion et les modalités de leur mise en œuvre. D'autre part, elle révèle de nombreuses similarités dans la gestion régionale de l'eau douce.

Quelles que soient les régions du monde considérées, plusieurs sujets³ interviennent dans le domaine de l'eau douce. Si la place de l'État reste la plus prépondérante en raison de sa position en droit international et, notamment, en droit international des cours d'eau, d'autres acteurs jouent un rôle loin d'être négligeable concernant les problématiques liées à l'eau douce. Il existe, ainsi, nombre d'organisations gouvernementales ou non gouvernementales qui contribuent sur le continent africain à la protection et la gestion des ressources en eau. Leurs implications dans le domaine de l'eau douce démontrent la place stratégique qu'occupe l'eau douce dans le développement de la coopération en Afrique.

On aurait pu être tenté de circonscrire, face à ce constat, l'appréhension de l'eau douce strictement dans le cadre des organismes extérieurs au continent africain. Pourtant, des organisations africaines interviennent, à des degrés plus ou moins différents, dans le domaine de l'eau. En dehors des organisations fluviales et lacustres exclues volontairement⁴ de cette étude, la présente contribution vise à mettre en discussion le cadre d'action des organisations africaines dans le domaine de l'eau douce. Le but de l'étude n'est pas d'en évaluer les apports. Cette contribution se fait également au demeurant d'une analyse des enjeux financiers et matériels des organisations africaines.

Cette étude répond à l'objectif de recherche des assises juridiques de l'intervention des organisations africaines en matière d'eau douce. Les fondements

¹ Yue Zhao, *Coopérer en droit international des cours d'eau transfrontalier. Étude du droit et étude du cas chinois*, Paris, L'Harmattan, 2020 aux pp 360, 362 et 363.

² Ces disparités sont illustrées, à titre d'exemple, dans la mise en œuvre de « la gestion intégrée des ressources en eau » à l'échelle du Continent. Voir AMCOW, *Rapport 2018 sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau en Afrique – Rapport régional concernant l'indicateur 6.5.1 des ODD relatif à la mise en œuvre de la GIRE*, 2018 à la p 2, en ligne (pdf) : www.unepdhi.org/wp-content/uploads/sites/2/2020/05/2018_Status_Report-IWRM-Africa_FR_Web.pdf > [*Rapport 2018 sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau en Afrique*].

³ Houria Tazi Sadeq, *Du droit de l'eau au droit à l'eau au Maroc et ailleurs*, Bourgogne, La croisée des chemins, 2006 à la p 228 [Sadeq].

⁴ Plusieurs études juridiques ont concerné les organisations de mise en valeur des ressources fluviales et lacustres. Voir Maurice Glele-Ahanhanzo, *Introduction à l'organisation de l'unité africaine et aux organisations régionales africaines*, Paris, LGDJ, 1986 aux pp 503–38 [Glele-Ahanhanzo]; Pierre François Gonidec, *Les organisations internationales africaines. Étude comparative*, Paris, L'Harmattan, 1987 aux pp 48-50 [Gonidec].

juridiques de l'action des organisations africaines dans le domaine de l'eau douce deviennent ainsi un objet d'étude se justifiant doublement par le fait qu'ils n'ont pas ou sinon très peu été traités dans la littérature juridique et par la contribution de l'étude au droit des organisations internationales dans le domaine de l'eau douce.

La présente étude prend également tout son sens au regard de la place centrale de l'eau douce au sein du nouveau cadre stratégique pour l'Afrique porté par l'Agenda 2063⁵. La relation entre l'eau douce et l'Agenda se matérialise dans l'aspiration 1 visant « un développement inclusif et durable de l'Afrique ». Ce fondement sur lequel repose l'Agenda 2063, dans le domaine de l'eau douce, réactualise la question de l'eau douce en la repositionnant dans une logique nouvelle appelant des réponses juridiques à l'échelle globale du continent africain. Le plan décennal 2013-2023 de mise en œuvre de l'Agenda 2063 sert ainsi de base, aux États membres de l'Union africaine (UA), à l'élaboration de leurs politiques de développement à l'échelle régionale.

Facteur d'intégration exigeant une unité africaine des États⁶, les ressources en eau douce cristallisent l'attention des organisations africaines qui l'intègrent dans leur cadre juridique en faveur du développement du continent. Il existe ainsi un effort d'encadrement de l'eau douce mené dans le cadre des organisations africaines qui s'accompagne d'incidences sur le droit international de l'eau de manière spécifique et, d'une manière générale, sur la coopération africaine. L'intérêt d'une réflexion sur les cadres de coopération régionale en matière d'eau douce s'inscrit donc dans une logique de recomposition du cadre institutionnel en constituant le prélude à un dépassement du cadre actuel de coopération par lequel les souverainetés étatiques s'expriment, directement ou indirectement, au détriment d'autres acteurs étatiques moins privilégiés en la matière.

Si la recherche d'un régime juridique cohérent permettait de donner plus d'efficacité à l'action des organisations africaines, la création d'une organisation internationale africaine conçue spécialement pour appréhender l'eau douce dans sa globalité pourrait se concevoir comme l'évolution escomptée. En attendant ces évolutions, l'action des organisations africaines dans la régulation internationale dans le domaine de l'eau douce s'appuie sur une assise juridique régionale fragmentée (I) à laquelle viennent s'ajouter des fondements juridiques sous-régionaux tout aussi fragmentés (II).

I. Le cadre juridique fragmenté d'intervention des organisations régionales africaines dans le domaine de l'eau douce en Afrique

Les évolutions institutionnelles dans les diverses régions du monde questionnent l'impact des droits régionaux sur la gestion des ressources en eau douce.

⁵ Pour le texte de l'Agenda 2063, voir « Agenda 2063 » (dernière consultation le 3 juillet 2022), en ligne : *Union africaine* <au.int/fr/agenda2063> [Agenda 2063].

⁶ Francis Wodie, *Les institutions internationales régionales en Afrique occidentale et centrale*, Paris, LGDJ, 1970 à la p 258.

Empreint du phénomène régional⁷, le droit des cours d'eau, dans son application au niveau régional africain, est une contribution au développement de l'œuvre internationale et le reflet d'une tentative de régionalisme africain⁸ en matière de gestion d'eau douce. À la question de savoir s'il existe des éléments permettant d'établir un régime juridique cohérent à l'action des organisations africaines en la matière, la réponse est, d'emblée, négative. Certes, l'impératif de la gestion de l'eau douce se traduit dans les assises juridiques des organisations régionales et s'exprime dans leur cadre juridique. Mais ce dernier s'appuie sur une construction juridique institutionnelle empreinte de fragmentation fragilisant l'efficacité qui aurait pu être atteinte.

Compte tenu de la place qu'elles occupent dans les institutions africaines et du rôle important qu'elles jouent en matière d'eau douce en Afrique, on présentera, d'abord, les assises juridiques de l'Organisation panafricaine en matière d'eau douce (A). Ensuite, le cadre juridique fondant l'œuvre des institutions économiques africaines méritera une attention tout aussi particulière en matière d'eau douce (B)

A. Les fondements juridiques de l'œuvre de l'Organisation panafricaine en matière d'eau douce en Afrique

L'UA est créée pour répondre à des objectifs qui dépassent de loin la question de l'eau. Au-delà de sa préoccupation générale et sans remettre en cause sa raison d'être, l'Organisation panafricaine est amenée à se préoccuper, à l'instar des autres organisations africaines, des questions liées aux ressources en eau douce en Afrique. L'importance de l'eau douce pour l'institution panafricaine justifie qu'elle soit intégrée dans les objectifs⁹ et domaines¹⁰ prioritaires de l'Agenda 2063 dont l'objectif des objectifs est d'atteindre le développement inclusif et durable du continent africain. Ainsi, l'Agenda 2063 appelle un repositionnement nouveau sur la gestion des ressources en eau douce et des réponses panafricaines. On comprend aisément que l'impulsion donnée dans le cadre de l'Agenda 2063 s'inscrit dans une logique appelant à plus d'unité dans le régime applicable à l'eau douce à l'échelle continentale.

⁷ Glele-Ahanhanzo, *supra* note 4 à la p 47 ; Gonidec, *supra* note 4 aux pp 18-33 ; Madjid Benchikh, *Droit international public*, Paris, Apopsix, 2018 à la p 216.

⁸ Mutoy Mubiala, *L'évolution du droit des cours d'eau internationaux à la lumière de l'expérience africaine, notamment dans le bassin du Congo*, Paris, Presses universitaires de France, 1995 à la p 135; Danté Caponera, *Le régime juridique des ressources en eau internationales*, Étude législative no 23 pour Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, 1981 à la p 11, en ligne (pdf) : www.fao.org/3/ak459f/ak459f.pdf; Stéphane Doumbe-Bille, « La multiplication des organisations régionales en Afrique : concurrence ou diversification? » dans Matthieu Fau-Nougaret, dir, *La concurrence des organisations régionales en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2009, 15 à la p 16 [Doumbe-Bille, « Multiplication des OI »].

⁹ Notamment l'objectif 7 de l'Agenda 2063 intitulé « Les économies et les communautés sont durables sur le plan environnemental et résilientes au climat » : Agenda 2063, *supra* note 5.

¹⁰ L'eau douce est incluse dans les cinq domaines prioritaires déclinés pour atteindre l'objectif 7, à savoir : « La gestion durable des ressources naturelles, la consommation et la production durables, la sécurité de l'approvisionnement en eau, la résilience au climat et énergie renouvelable » : Agenda 2063, *supra* note 5.

S'il n'existe pas dans le cadre panafricain un cadre juridique spécifique à la question de l'eau douce, en revanche, il existe des dispositions juridiques parcellaires qui permettent de définir les bases juridiques de l'action de l'institution dans le domaine de l'eau douce. Un tel constat invite définitivement à dépasser l'idée d'une conclusion hâtive qui aurait pu être d'entériner l'existence d'un vide juridique concernant la question de l'eau dans le cadre panafricain. On retrouve, bien au contraire, dans le cadre panafricain, des assises juridiques dont l'analyse permettra de rechercher les déclinaisons juridiques de la préoccupation des ressources en eau douce. Trois directions sont à privilégier. Les fondements juridiques de l'action de l'UA dans le domaine de l'eau douce se reflètent dans son Acte constitutif¹¹ (*Charte constitutive*) et dans la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*¹² (CADHP) (1) et dans la *Convention africaine règlementant la nature et les ressources naturelles*¹³ (*Convention d'Alger*) (2).

1. LA DÉTERMINATION DES ASSISES JURIDIQUES APPLICABLES À L'EAU DOUCE DANS LA CHARTE CONSTITUTIVE DE L'UNION AFRICAINE ET DANS LA CHARTE AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

Le but de la création de l'UA est de promouvoir « l'intégration africaine »¹⁴ et le regroupement des États au sein d'une entité commune. L'UA¹⁵, qui succède à l'Organisation de l'unité africaine (OUA), se fixe pour mission de relever les défis multiformes auxquels sont confrontés les États africains par le renforcement des partenariats, de la solidarité et de la cohésion entre les peuples. Elle apparaît ainsi, à l'instar de l'organisation d'intégration africaine à laquelle elle a succédé, comme

un cadre politique très souple visant à renforcer la cohésion et la solidarité des États africains, à intensifier leur coopération ainsi que leurs efforts pour offrir de meilleures conditions d'existence aux peuples d'Afrique¹⁶.

Elle est ainsi une organisation de coopération interétatique. Il convient de rechercher, par ce prisme, les fondements juridiques de son action de l'UA dans la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* (1.1) et dans sa *Charte constitutive*¹⁷ (1.2).

¹¹ *Acte constitutif de l'Union africaine*, 11 juillet 2000, 2158 RTNU 3 (entrée en vigueur : 26 mai 2001) [*Acte constitutif*].

¹² *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, 27 juin 1981, 1520 RTNU 217 (entrée en vigueur : 21 octobre 1986) [CADHP].

¹³ *Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles*, 15 septembre 1968, 1001 RTNU 3 (entrée en vigueur : 16 juin 1969) [*Convention d'Alger*].

¹⁴ Blaise Tchikaya, *Le droit de l'Union africaine. Principes, Institutions et jurisprudence*, Paris, Berger Levrault, 2019 à la p 54; Dandi Gnamou-Petauton, « Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique dans l'architecture institutionnelle de l'Union africaine » (2010) 23:1 RQDI 1 à la p 7.

¹⁵ Pour l'Acte constitutif de l'Union africaine, voir Olivier De Schutter, Françoise Tulkens et Sébastien Van Drooghenbroeck, *Code de droit international des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2014 à la p 803. Voir également Éric David, *Code de droit des organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2014 à la p 284.

¹⁶ Maurice Kamto, Jean Emmanuel Pondi et Laurent Zang, *L'OUA : rétrospective et perspectives africaines*, Paris, Economica, 1990 à la p 16.

¹⁷ *Acte constitutif*, supra note 11.

a) *L'eau douce et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*

La *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*¹⁸ a été adoptée à Nairobi le 28 juin 1981 par la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de l'OUA. Elle est entrée en vigueur le 28 octobre 1986. D'emblée, il y a lieu de faire remarquer que la *CADHP* ne comporte pas de dispositions juridiques encadrant nommément l'eau douce.

Si l'eau douce est absente de la *Charte*, on retrouve quelques dispositions juridiques dans lesquelles la question de l'eau douce pourrait aisément s'insérer. C'est donc de manière indirecte que l'eau douce est réceptionnée dans la *CADHP*. Les effets juridiques de ces dispositions sont ainsi déployés en intégrant l'eau douce dans le cadre global des ressources naturelles et dans la consécration de droits dits de « troisième génération »¹⁹. Trois dispositions juridiques constituent ainsi les fondements juridiques de l'eau douce dans le cadre de la *CADHP*.

Le premier fondement juridique de l'eau douce dans le cadre de la *Convention africaine réglant la nature et les ressources naturelles* résulte de l'article 21 de la *CADHP* qui dispose :

Les peuples ont la libre disposition de leurs richesses et de leurs ressources naturelles (...). La libre disposition des richesses et des ressources naturelles s'exerce sans préjudice de l'obligation de promouvoir une coopération économique internationale fondée sur le respect mutuel, l'échange équitable, et les principes du droit international. Les États parties à la présente *Charte* s'engagent, tant individuellement que collectivement, à exercer le droit de libre disposition de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, en vue de renforcer l'unité et la solidarité africaines²⁰.

Puisque l'eau douce fait partie des ressources naturelles, on en déduirait qu'elle doit être gérée, sur la base de la règle de la libre disposition, dans l'intérêt des populations afin de réaliser, d'une manière renforcée, l'intégration panafricaine. Si la libre disposition est ici conçue comme la clé de voûte de cette disposition, la valeur de principe et de droit qu'elle acquiert dans la *Convention* peut suffire à s'apprécier, entre autres, à trois niveaux en matière de gestion des ressources en eau. D'abord, au regard de son bénéficiaire, à savoir les peuples. Bien que le terme « les peuples » ne soit pas défini dans la *Convention*, et nous écartons toute discussion autour de la question et sur le fait qu'il soit au pluriel et non au singulier, il semble être employé, au regard de la *Convention* même, pour désigner les populations africaines. Ensuite, elle poursuit une finalité, celle de l'intégration africaine exprimée dans les idées « unité et solidarité africaines ». Enfin, la libre disposition est appréhendée, non pas comme un obstacle au devoir de coopération économique internationale. Le droit de libre disposition et l'obligation de coopération devront donc coexister pacifiquement. La première assise juridique découle donc de l'article 21 en s'exprimant à travers le droit à la libre disposition des ressources en eau.

¹⁸ *CADHP*, *supra* note 12.

¹⁹ Dominique Rousseau, « Les droits de l'homme de la troisième génération » (1987) 19:2 RIEJ 19 à la p 19.

²⁰ *CADHP*, *supra* note 12, art 21.

Le second pilier juridique est consacré dans l'article 22 de la *CADHP* qui dispose que :

Tous les peuples ont droit à leur développement économique, social et culturel, dans le respect strict de leur liberté et de leur identité, et à la jouissance égale du patrimoine commun de l'humanité. Les États ont le devoir, séparément ou en coopération, d'assurer l'exercice du droit au développement²¹.

Si le paragraphe premier de cette disposition juridique met au bénéfice des peuples un droit au développement en déclinant les trois éléments qui le compose, les rédacteurs de la *CADHP* formulent, dans le second paragraphe, un droit au développement en tant qu'une résultante d'une obligation pesant essentiellement sur les États, soit individuellement, soit collectivement. On en conclut que l'utilisation des ressources en eau, entre autres, doit concourir à la réalisation du droit au développement appartenant aux populations africaines.

Le troisième pilier de l'action de l'institution panafricaine dans ce cadre conventionnel s'exprime dans l'article 24 de la *CADHP* disposant que : « Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement »²². Cette disposition conventionnelle est riche en enseignements à double titre. D'une part, la préoccupation de l'environnement qui, d'ailleurs, est ancrée²³ en droit international des cours d'eau rentre par la grande porte de la *Charte* au titre d'un droit de l'homme. On retrouve aussi, dans la *Charte*, la volonté affichée par les rédacteurs d'affirmer un droit à l'environnement de qualité par l'utilisation de l'adjectif « satisfaisant » et un droit à un environnement unitaire, défragmenté, par l'utilisation de l'adjectif « global ». Si l'affirmation d'un droit à l'environnement est sans ambages dans le cadre de la *CADHP*, la force de la consécration conventionnelle de ce droit se mesure sur un autre plan, et notamment sa portée juridique, par son caractère pionnier en matière de conventions internationales. Selon Alexandre Kiss, « [l]a première formulation de ce droit [à l'environnement] dans un traité international est due à la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* de 1981 »²⁴. D'autre part, le droit à l'environnement est conçu dans une perspective d'interconnexion avec la finalité de développement. La relation entre les deux dimensions inhérentes à l'environnement et au développement se matérialise par la propension à faire du droit à l'environnement, en définitive, un élément de réalisation d'un droit au développement des populations africaines.

On comprend aisément alors pourquoi les ressources naturelles, d'une manière générale, et l'eau douce spécifiquement, s'intègrent dans le cadre d'un droit à un environnement favorable au développement. Cependant, en dehors de cette

²¹ *CADHP*, *supra* note 12, art 22.

²² *Ibid*, art 24.

²³ Georges Labrecque, *Les cours d'eau internationaux. Étude jurisprudentielle*, Paris, L'Harmattan, 2019 aux pp 109, 148

²⁴ Alexandre Kiss, « Environnement, droit international, droits fondamentaux » (2004) 15 Cahiers du Conseil constitutionnel, en ligne : Conseil constitutionnel <www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/environnement-droit-international-droits-fondamentaux>.

proclamation, des interrogations, somme toute légitimes, sont soulevées par des auteurs sur le contenu et la mise en œuvre de ce droit. C'est notamment le cas de Fatsah Ouguerouz pour qui « l'article 24 de la *Charte africaine* n'assigne en effet aucun contenu précis au droit qu'il proclame »²⁵ et d'affirmer relativement à la mise en œuvre de ce droit que « l'article 24 ne met aucune obligation précise à la charge des États »²⁶.

Le cadre juridique de la *CADHP* appréhende donc la question de l'eau douce à travers les trois catégories de droits que sont le droit au développement, le droit à un environnement satisfaisant et le droit des populations à la libre disposition. Il établit ainsi une relation indissociable entre l'eau et ces droits, en faisant des ressources naturelles une condition de réalisation des droits de l'homme. Si les dispositions juridiques contenues dans la *CADHP* ne permettent pas, en réalité, de définir les fondements d'une politique de gestion de l'eau douce à l'échelle africaine, elles constituent, en revanche, du point de vue juridique, une avancée majeure dans la consécration conventionnelle d'un droit de l'homme à l'eau. Cette consécration reste toutefois fragile si elle ne s'accompagne pas de conditions visant à garantir l'effectivité de ce droit.

b) *L'eau douce et la Charte constitutive de l'UA*

Deux bases juridiques fondent l'intervention de l'institution panafricaine dans le domaine de l'eau. La première approche juridique élaborée dans le cadre de l'institution pour appréhender l'eau douce se reflète dans les objectifs généraux de l'institution qui dépassent les enjeux liés à l'eau douce. Les préoccupations hydriques sont donc invoquées indirectement au sein des enjeux d'intérêt commun pour le continent.

L'institution panafricaine aborde la préoccupation de l'eau douce dans sa *Charte constitutive* sous l'angle du développement durable, de la coopération et de l'intégration africaine. L'article 3 (d), (j) et (k) de l'*Acte* portant création de l'Union africaine en est le texte de base. Cette disposition juridique décline trois objectifs spécifiques dans lesquels s'intègre la question de l'eau douce. Le point (d) fixe l'objectif de « promouvoir et défendre les positions africaines communes sur les questions d'intérêt pour le continent et ses peuples »²⁷. Le point (j) concerne l'objectif de « promouvoir le développement durable aux plans économique, social et culturel, ainsi que l'intégration des économies africaines »²⁸. Quant au point (k), il vise à « promouvoir la coopération et le développement dans tous les domaines de l'activité humaine en vue de relever le niveau de vie des peuples africains »²⁹. On constate que l'eau douce s'intègre dans des objectifs formulés de manière diversifiée et élargie.

²⁵ Fatsah Ouguerouz, *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Une approche juridique des droits de l'homme entre tradition et modernité*, Paris, PUF, 1993 à la p 223.

²⁶ *Ibid* à la p 225.

²⁷ *Acte constitutif*, *supra* note 11, art 3(d).

²⁸ *Ibid*, art 3(j).

²⁹ *Ibid*, art 3(k).

Toutefois, il résulte de ces points juridiques que le fondement juridique de l'action de l'institution dans le domaine de l'eau s'exprime dans un cadre limité. Cette limite est double. D'une part, si recourir aux objectifs pour fixer le cap dans la prise en compte de l'eau ne savait suffire, encore est-il que les finalités ne s'expriment que de manière déductible et indirecte. D'autre part, la réception de l'eau douce dans le cadre juridique semble se diluer et se noyer dans les objectifs politiques faisant de l'institution une organisation à essence globalement politique.

Par ailleurs, si l'approche choisie n'est pas spécifique à l'eau douce, le choix opéré ici ne répond pas à une logique visant à tirer, exclusivement et uniquement, un avantage économique de la ressource en eau. Elle ne répond pas clairement à l'optique pourtant nécessaire pour le continent africain d'encadrement des logiques de mise en valeur des ressources en eau. Elle ne répond pas non plus à une approche globale de l'eau douce. Elle revient, au contraire, à faire coexister à la fois une approche visant à permettre un développement par l'usage de l'eau douce et une intégration ou une coopération prenant appui sur l'eau douce et servant de pendant nécessaire à l'expression d'une logique intégrationniste dans des domaines autres que les ressources naturelles.

La seconde base juridique s'exprime dans les dispositions de l'article 13 de l'*Acte* portant création de l'UA. À la différence du fondement juridique précédent, le cadre juridique de l'institution panafricaine fait une référence directe aux ressources en eau. Cette disposition juridique n'est, toutefois, pas spécifique à la question de l'eau douce. Elle ne s'exprime pas non plus dans le cadre d'une entité incorporée à l'institution panafricaine. Elle s'exprime dans le cadre des attributions générales du Conseil exécutif assurant, entre autres, « la coordination et [décidant] des politiques dans les domaines d'intérêt commun pour les États membres »³⁰, notamment ceux des ressources en eau et de l'irrigation.

Limité du point de vue formel dans son expression juridique, car très succinct et réducteur, ce cadre d'intervention de l'UA apparaît, dans le fond, en application de l'article 13 de la *Charte constitutive*, élargi, en exprimant une sorte de « supranationalisme »³¹ dans le domaine des ressources en eau vis-à-vis des États. Sur ce fondement, la compétence exclusive dévolue à l'Union dépasse alors, concernant la question de l'eau, les intérêts individuels des États. Il y a là une distinction fondamentale entre l'UA et les organisations africaines de coopération en matière d'eau douce.

Par le biais de la *Charte constitutive*, le fondement juridique de l'action de l'UA dans le domaine de l'eau douce se reflète dans ce dualisme juridique sous-tendant une finalité économique et une finalité politique. En dehors de cette distinction, les approches juridiques dans le cadre de la *Charte constitutive* s'appuient sur un même dénominateur commun : celui de réduire les bases juridiques fondant l'eau douce à une simple expression d'objectifs, sans en définir les modalités juridiques et les déclinaisons pratiques. Les dispositions en matière d'eau douce restent affirmées dans

³⁰ « Le Conseil exécutif » (dernière consultation le 3 juillet 2022), en ligne : *Union africaine* <au.int/fr/organes/conceilexecutif/>.

³¹ Phénomène marqué par l'idée de « supranationalité ». Voir Moïse Tchando Kerekou, *Union africaine et processus d'intégration*, Paris, L'Harmattan, 2011 aux pp 76-77.

la *Charte* en des termes généraux et insuffisamment détaillés. On voit bien que la question de l'eau n'a pas encore suffisamment pénétré la *Charte constitutive* de l'UA.

Cette limite pourrait, en définitive, peut-être, se révéler volontaire. Elle pourrait se relativiser par un partage de responsabilité mû par une logique volontariste de l'institution de confier le rôle primordial aux États dans la définition des politiques communes et des projets de développement communs dans le domaine de l'eau et de s'auto-confier *in fine* un rôle de coordinateur des politiques de l'eau entre les États. Par ailleurs, on constate, dans le cadre africain, l'émergence d'un multilatéralisme porté par l'adoption d'une *Convention* spécifique applicable aux ressources naturelles dont il faudra définir le champ juridique d'application en rapport avec la question de l'eau.

2. LA CONVENTION AFRICAINE SPÉCIFIQUE AUX RESSOURCES NATURELLES FACE À LA GESTION DE L'EAU DOUCE EN AFRIQUE

L'une des innovations³² majeures est l'adoption dans le cadre africain d'un mécanisme conventionnel de portée multilatérale de protection de la nature et des ressources naturelles. Elle constitue un exemple d'application régionale d'une convention internationale³³. Cette initiative, l'œuvre de l'Organisation de l'unité africaine, est conçue comme un cadre de réponses aux préoccupations et problématiques environnementales³⁴. Elle est considérée dans la littérature juridique comme « la base d'un droit international régional africain [...] de l'environnement »³⁵ ou comme « le point de départ d'un droit international africain de l'environnement »³⁶. Avant de rechercher les bases juridiques applicables à l'eau douce issues de cette *Convention* et afin de comprendre l'essence des règles juridiques, il convient de préciser les évolutions juridiques ayant précédé et abouti à sa consécration.

Plusieurs initiatives ont précédé la consécration de la *Convention d'Alger*. En 1964, la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de l'OUA tenait une conférence à Lagos sur la question de la recherche et de la formation du personnel en Afrique dans le domaine de l'étude, la conservation et l'utilisation des ressources naturelles. Cette conférence visait à répondre à la problématique du manque et de la rareté d'expertise en matière de protection de l'environnement. À la suite de cette conférence, se posait la nécessité d'un projet de convention « sur non seulement la conservation de la faune et de la flore, mais encore sur toutes les ressources naturelles renouvelables »³⁷. Chargée de

³² Alexandre Kiss, « Du régional à l'universel: la généralisation des préoccupations environnementales », (2005) 4:60 R Intl & stratégique 85 [Kiss, « Préoccupations environnementales »]; Stéphane Doumbe-Bille, « La nouvelle *Convention africaine de Maputo* sur la conservation de la nature et des ressources naturelles », (2005) 1 RJE 5 [Doumbe-Bille, « Nouvelle *Convention* »].

³³ Caponera, *supra* note 8 aux pp 59 et 61.

³⁴ Kiss, « Préoccupations environnementales », *supra* note 32 à la p 2.

³⁵ Paul Ngouah-Beauh, *Le principe de coopération et son application par l'organisation de l'unité africaine*, Tome 1, Thèse de doctorat, Université Panthéon Assas, 1992 à la p 593.

³⁶ *Ibid* à la p 589.

³⁷ Albert Chedal, « La conservation de la nature en Afrique et le droit international de l'environnement (la convention d'Alger 1968 et la conférence de Stockholm 1972 » (1973) 6:2 *Verfassung Und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America* 153 à la p 157.

l'élaboration de ce projet, l'Union internationale pour la conservation de la nature rédigeait, en 1966, un projet de convention à destination de l'organisation panafricaine.

En 1967, les Chefs d'État et de gouvernement de l'OUA se réunissaient à Kinshasa dans le but d'examiner le projet de convention. En 1968, lors d'une réunion à Rouen, les représentants de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) s'entendaient et formulaient des recommandations débouchant sur un document unique soumis à l'OUA pour approbation. En février 1968, le Conseil des ministres de l'OUA approuvait le texte par une résolution soumise à l'approbation de la Commission. Le 15 septembre 1968, la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement signe, à Alger, la *Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles*³⁸.

Ce rappel historique permettant de mieux contextualiser le cadre conventionnel d'Alger, il convient dès lors de cerner les bases juridiques encadrant la gestion de l'eau douce. Les réponses juridiques relatives à la question des eaux se retrouvent dans deux dispositions juridiques issues de la *Convention*.

D'une part, l'article II intitulé « Principe fondamental » concernant les ressources naturelles et incorporant les ressources en eau dispose :

Les États contractants s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour assurer la conservation, l'utilisation et le développement [...] des eaux, en se fondant sur des principes scientifiques et en prenant en considération les intérêts majeurs de la population³⁹.

L'obligation qui pèse sur les États dans la gestion juridique et politique des ressources en eau se renforce par l'affirmation de deux restrictions générales : la certitude scientifique et la prise en compte primordiale des besoins essentiels de la population.

D'autre part, l'article V de la *Convention* s'applique spécifiquement aux eaux. Le paragraphe 1 de l'article V dispose : « les États contractants institueront des politiques de conservation, d'utilisation et de développement des eaux souterraines et superficielles »⁴⁰. À cet égard, ils procéderont

à l'étude des cycles de l'eau et aux inventaires par bassin de drainage, à la coordination et la planification des projets de développements des ressources en eau, à l'administration et au contrôle de toutes les formes d'utilisation des eaux, à la prévention et au contrôle de leur utilisation⁴¹.

Ces stipulations juridiques expriment l'idée d'une approche concertée des États en faveur d'une gestion intégrée des ressources en eau. L'eau est ici appréhendée

³⁸ *Convention d'Alger*, supra note 13.

³⁹ *Ibid*, art II.

⁴⁰ *Convention d'Alger*, supra note 13, art V.

⁴¹ *Ibid*.

comme un ensemble interconnecté et sa gestion appelle une mise en synergie des efforts afin qu'elle soit gérée durablement. Quant au paragraphe 2, il stipule que :

Lorsque les ressources en eau intéressent deux ou plusieurs États contractants, ceux-ci se consulteront et, le cas échéant, constitueront des commissions inter étatiques pour étudier et résoudre les problèmes nés de l'utilisation commune de ces ressources, et pour assurer conjointement leur développement et la conservation de celle-ci⁴².

La volonté des États de coopérer dans la gestion des ressources en eau découle donc du devoir de consultation et d'institutionnalisation d'une approche de « gestion concertée »⁴³.

D'une manière générale, le cadre conventionnel d'Alger recèle, sur la question de l'eau, des enseignements intéressants du point de vue juridique. Le cadre d'Alger affirme clairement la logique de valorisation des ressources en eau douce par la mise en œuvre des projets de développement. Ce cadre conventionnel privilégie une « approche globale »⁴⁴ de mise en valeur des ressources en eau en consacrant une évolution notionnelle à travers le concept de « bassin »⁴⁵ et en mettant à la charge des États une obligation de consultation, d'information et d'études préalables. On passe d'une compétence de coordination des politiques communes des États assignée aux organisations africaines à une obligation juridique collective des États de bassin de préserver et veiller à leur mise en valeur rationnelle des ressources en eau.

En dépit de ces innovations juridiques apportées dans le domaine de l'eau douce notamment, la *Convention d'Alger* n'a pas eu de portée pratique significative. Elle a certes contribué à l'évolution du droit international de l'environnement⁴⁶ en

⁴² *Ibid.*

⁴³ Défini comme un concept exigeant « la prise en compte des avis et des souhaits des usagers de l'eau et de la population locale [...] pour améliorer la cohérence et la viabilité des schémas de gestion de l'eau » : Nathan Forsythe, « Les processus de gestion concertée des ressources en eau dans les bassins versants urbanisés : quels retours d'expérience à partir d'analyses des cas en Amérique du sud et en Europe », Note technique, École nationale du Génie rural des eaux et des forêts (2007) à la p 2, en ligne : *AgroParisTech* <www2.agroparistech.fr/IMG/pdf/Forsythe.pdf>.

⁴⁴ On pourrait emprunter à Maurice Kamto sa définition de l'approche globale en tant qu'approche visant à « tirer le maximum du potentiel des ressources en eau d'un bassin en débordant le cours de la voie d'eau principale pour s'ouvrir à ses affluents et sous-affluents, et même aux eaux souterraines » et d'affirmer que « l'approche globale est dictée par la perception de l'existence d'une communauté d'intérêts entre les États d'un même bassin hydrographique » : Maurice Kamto, « Le droit international des ressources en eau continentales » (1990) 36 AFDI 843 aux pp 851 et 861 [Kamto, « Eau continentales »]. Sur l'approche globale, voir également Marie Cuq à propos des dimensions que l'approche implique : « l'approche globale du cycle de l'eau qui s'attache au cycle naturel de l'eau [...] et l'approche globale de l'eau ou l'approche intégrée de l'eau qui s'attache à la multiplicité des usages de l'eau » : Marie Cuq, *L'eau en droit international. Convergences et divergences dans les approches juridiques*, Bruxelles, Larcier, 2013 à la p 17.

⁴⁵ Défini comme « une zone délimitée naturellement, dans laquelle les eaux prennent naissance, sont emmagasinées ou se déversent vers un point commun » dans NU, *Gestion des ressources en eau internationales : Aspects institutionnels et juridiques*, Ressources naturelles-Série Eau 1, New York, NU, 1976 à la p 10.

⁴⁶ Kennedy Kihangi Bindu, « La justiciabilité du droit à l'environnement consacrée par la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* de 1981 en République démocratique du Congo » (2013) IV:1 *Revista catalana de Dret Ambiental* 1 à la p 10.

constituant, dans l'histoire du droit international de l'environnement, « le premier accord environnemental régional de l'ère moderne, qui de façon pionnière, a intégré et articulé tous les aspects de la conservation du milieu naturel »⁴⁷.

Cependant, la *Convention d'Alger* présentait des faiblesses intrinsèques sur d'autres aspects de fond. Elles se révèlent, au moins, à un double niveau.

En premier lieu, la *Convention d'Alger* semblait en inadéquation avec « le progrès rapide des connaissances scientifiques en matière d'environnement et les évolutions subséquentes du droit »⁴⁸. Comparés aux autres instruments internationaux réglementant les ressources naturelles et l'environnement, ces derniers apportaient des contributions nouvelles, par exemple, la traduction des manifestations du « développement durable »⁴⁹ dans leurs dispositions juridiques. L'évolution des conventions internationales de protection et de conservation de l'environnement qui s'est matérialisée par la réception juridique et la définition des contours du concept de « développement durable » en leur sein, traduit le décalage avec la *Convention d'Alger*. À titre d'exemple, la *Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau*, adoptée à Ramsar, le 2 février 1971, dispose que :

Les Parties contractantes se consultent sur l'exécution des obligations découlant de la *Convention*, particulièrement dans le cas d'une zone humide s'étendant sur les territoires de plus d'une Partie contractante ou lorsqu'un bassin hydrographique est partagé entre plusieurs Parties contractantes. Elles s'efforcent en même temps de coordonner et de soutenir leurs politiques et réglementations présentes et futures relatives à la conservation des zones humides, de leur flore et de leur faune⁵⁰.

D'autres conventions intègrent également le concept de « développement durable » dans leurs dispositions juridiques. C'est le cas, sans en être exhaustif, de la *Convention sur la prévention de la pollution des mers* résultant de l'immersion des déchets du 29 décembre 1972 qui dispose que :

Le milieu marin et les organismes vivants qu'il nourrit sont d'une importance capitale pour l'humanité et que l'humanité tout entière a intérêt à veiller à ce que ce milieu soit géré en sorte que ses qualités et ses ressources ne soient pas altérées⁵¹.

⁴⁷ Mohamed Ali Mekouar, « La convention africaine sur la conservation de la nature : hâter son entrée en vigueur en vue d'assurer sa mise en œuvre » (2014) 1 R Africaine Dr Environnement 155.

⁴⁸ Burkina Faso, Ministère de l'Environnement, de l'Économie verte et du changement climatique, « La convention de Maputo pour la conservation de la nature et des ressources naturelles », note, (2019) à la p 3, en ligne (pdf) : <wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30163/AMCEN17_REF3F.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Voir également Doumbe-Bille, « Nouvelle Convention », *supra* note 32 à la p 10.

⁴⁹ Sur les contours et principes du concept, voir Jean-Maurice Arbour et al, *Droit international de l'environnement*, t 1, 3^e éd, Montréal, Yvon Blais, 2016 aux pp 106–23.

⁵⁰ *Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau*, 2 février 1971, 996 RTNU 245, art 5 (entrée en vigueur : 21 décembre 1975).

⁵¹ Premier paragraphe du Préambule de la *Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets*, 29 décembre 1972, 1046 RTNU 120 (entrée en vigueur : 30 août 1975).

Les actes déclaratoires internationaux en matière environnementale ont tout aussi entériné ce processus. La Déclaration de Johannesburg sur le développement durable du 4 septembre 2002 précise que :

Nous assumons notre responsabilité collective, qui est de faire progresser, aux niveaux local, national, régional et mondial, le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement, piliers interdépendants et complémentaires du développement durable. Nous assumons, au moyen du Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable et de la présente Déclaration, notre responsabilité les uns envers les autres, envers tous les êtres vivants et envers les générations futures⁵².

En second lieu, la *Convention* présentait des limites⁵³ au niveau des mécanismes de mise en œuvre. Ce défaut d'effectivité de la *Convention* s'explique par l'absence d'outils efficaces d'application du droit substantiel issu de la *Convention*.

Ces faiblesses semblent expliquer le faible mouvement d'adhésion des États à la *Convention*. Son bilan d'adhésion, après quarante décennies d'existence, n'est pas éloquent. Elle n'a recueilli qu'une trentaine de parties contractantes⁵⁴. La force juridique de la *Convention* se trouve ainsi fragilisée et limitée par le faible niveau d'engagement des États à être liés par la *Convention*.

C'est pour corriger ces faiblesses que la nécessité d'une révision s'imposait. La *Convention d'Alger* est révisée le 11 juillet 2003 à Maputo par la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de l'UA. Plusieurs auteurs voyaient là un élément du renforcement⁵⁵ du cadre juridique de protection et de conservation des ressources naturelles.

La question que l'on se pose ici concerne les apports de la *Convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles*⁵⁶ (*Convention de Maputo*) en rapport avec les cours d'eau. Le régime juridique découlant de la défunte *Convention* réceptionne les apports théoriques résultant de la réglementation des usages de l'eau de la précédente *Convention*. La *Convention* maintient l'élargissement du champ d'application de l'eau. L'article XIV relatif « au développement durable et aux ressources naturelles » et l'article VII relatif « aux eaux » sont les fondements juridiques de référence.

La prise en compte de la question de l'eau dans le cadre de la *Convention de Maputo* se reflète également par la reconduction des principes de conservation, d'utilisation, de développement et de gestion concertée issus de l'article V de la

⁵² NU, *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable*, Doc NU A/CONF.199/20, New York, NU, 2002 aux points 5 et 6 de l'annexe « Déclaration de Johannesburg sur le développement durable ».

⁵³ Doumbe-Bille, « Nouvelle *Convention* », *supra* note 32 à la p 10.

⁵⁴ Mekouar, *supra* note 47 à la p 157. Voir également UICN, *Introduction à la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles*, 2^e éd, Gland, Suisse, UICN, 2006 à la p 4.

⁵⁵ Mekouar, *supra* note 47 à la p 157.

⁵⁶ *Convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles*, 11 juillet 2003 (entrée en vigueur : 10 juillet 2016), en ligne : [Union africaine <au.int/sites/default/files/treaties/41550-treaty-0029_-_revised_african_convention_on_the_conservation_of_nature_and_natural_resources_f.pdf>](http://au.int/sites/default/files/treaties/41550-treaty-0029_-_revised_african_convention_on_the_conservation_of_nature_and_natural_resources_f.pdf) [*Convention de Maputo*].

Convention d'Alger. En dehors de ces similarités, et concernant ces principes, la *Convention de Maputo* va plus loin en apportant des règles juridiques nouvelles dans la gestion des eaux. Ces évolutions nouvelles apparaissent intéressantes du point de vue juridique. Elles permettent de conférer et surtout de renforcer les spécificités juridiques de la *Convention* qui se traduisent par la mise en œuvre d'un cadre juridique spécifique imposant, aux États contractants, des obligations juridiques renforcées de gestion, de conservation, de planification et de mise en valeur de la ressource en eau. L'article VII de la *Convention de Maputo* relatif « aux eaux » est ainsi constitué de quatre obligations juridiques générales opposables aux États parties à la *Convention*.

La première obligation générale découlant du paragraphe 2 de l'article VII du cadre conventionnel de Maputo consacre à l'égard des États un devoir de « maintien de la quantité et de la qualité des ressources en eau »⁵⁷ en ces termes : « Les parties gèrent leurs ressources en eau de manière à maintenir la quantité et la qualité de ces ressources aux plus hauts niveaux possibles »⁵⁸. Les États prennent ainsi, au regard de l'article VII.1 de la *Convention de Maputo*, trois séries de mesures : protection de la santé publique contre les maladies liées à l'eau et les polluants et de maintien des « processus hydro-écologiques essentiels »⁵⁹; prévention contre les dommages susceptibles d'avoir des effets nocifs sur les êtres humains et espèces animales; protection contre les prélèvements excessifs des ressources en eau aux bénéfices des communautés et des États d'aval.

Sur cette obligation, l'influence de l'article 21, alinéa 2 de la *Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau à des fins autres que la navigation*⁶⁰ (*Convention de New York*) sur l'utilisation des cours d'eau à des fins autres que la navigation est ici parlante. Cette disposition juridique est, à bien des égards, un élément d'enrichissement du régime juridique du bassin du fleuve Niger. En effet, l'article 10 de la *Charte de l'eau du Bassin du Niger*⁶¹ en est fortement influencé, tant dans sa rédaction que dans son contenu juridique.

La seconde obligation générale se décline, dans les termes du paragraphe 2 de l'article VII de la *Convention de Maputo*, comme suit :

Les parties instituent et mettent en œuvre des politiques de planification, de conservation, de gestion, d'utilisation et de mise en valeur des eaux

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*, article VII(1).

⁵⁹ Ces processus n'ont pas fait l'objet de définition dans la *Convention* elle-même. On pourrait en donner, non sans difficulté, la définition suivante, en prenant appui sur la définition de l'hydroécologie. Il s'agit donc de processus permettant de comprendre « l'évolution des systèmes aquatiques naturels ou perturbés dans leurs trois dimensions qui interagissent: physique, chimique et biologique » : « Hydroécologie », Ph. Gosse, « Vingt-cinq ans de recherches en hydroécologie à la Direction des Etudes et Recherches d'EDF » (1998) 25:2 Journées de l'hydraulique 511, en ligne : <https://www.persee.fr/doc/jhydr_0000-0001_1998_act_25_2_5587>.

⁶⁰ *Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau à des fins autres que la navigation*, 21 mai 1997, Doc off AG NU, 51^e sess, annexe, Doc NU AG/RES/51/229, 36 ILM 700 (entrée en vigueur : 14 août 2014) [*Convention de New York*].

⁶¹ *Charte de l'eau du Bassin du Niger*, 30 avril 2008 (entrée en vigueur : juillet 2010), en ligne : *Autorité du Bassin de Niger* <www.abn.ne/images/documents/Charte_Eau/charte_eau_bassin_niger_copie_certifiee.pdf> [*Charte de l'eau du Bassin du Niger*].

souterraines et de surface. Ainsi que de collecte et d'utilisation des eaux de pluie et s'efforcent de garantir aux populations un approvisionnement suffisant et continu en eau appropriée⁶².

Pour atteindre cet objectif, les États sont liés à des obligations spécifiques précisées dans la *Convention*. Ces obligations semblent avoir joué une influence sur d'autres régimes juridiques à l'échelle d'autres bassins fluviaux. L'illustration topique, parmi tant d'autres, en est le Bassin du fleuve Niger. L'article 11 relatif aux « Politiques de planification, de conservation, de gestion et de mise en valeur des ressources en eau » reprend, mot pour mot, les mêmes termes de l'article précité de la *Convention de Maputo*. Cette exportation de la présente disposition juridique dans le cadre du régime juridique du Bassin du fleuve Niger n'étonne guère. Elle s'explique par le fait que la *Charte de l'eau du Bassin du Niger* s'inspire clairement, dans son préambule, de la *Convention de Maputo*. Les obligations spécifiques permettant de réaliser l'obligation issue du paragraphe 2 de l'article VII sont au nombre de cinq et prennent la forme de mesures exigées par les rédacteurs de la *Convention*.

La première catégorie de mesure incombant aux États engage leur responsabilité à prendre des mesures d'étude « des cycles de l'eau »⁶³ et à procéder à des inventaires de ces cycles par « bassin versant »⁶⁴. Une remarque s'impose. Bien que l'article VII.2a de la *Convention de Maputo* est un copier-coller de l'article V.1.1 de la *Convention d'Alger*, le concept « bassin de drainage » est remplacé dans la *Convention de Maputo* par celui de « bassin versant ». Ce changement de qualification n'appelle pas plus de commentaires qu'il n'en faut. Il n'a d'intérêt que sur un plan strictement formel, puisqu'en réalité, « le bassin versant » et « le bassin de drainage » ont la même signification et les mêmes implications. Ainsi, par souci de clarté, les développements qui suivront écartèront l'appellation « bassin versant » au profit de celle de « bassin de drainage ».

Cette précision terminologique faite, on aperçoit déjà, par la simple référence à ces notions dans la *Convention de Maputo*, une volonté de représenter l'unité physique de l'eau dans l'unité de son régime juridique. Bien que ces obligations d'étude et d'inventaire des cycles de l'eau n'existent pas dans la *Convention de New York* de 1997 et dans la *Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux*⁶⁵ (*Convention d'Helsinki*) de 1992, elles sont pourtant bien présentes dans le paragraphe 2 de l'article VII de la *Convention de Maputo*. L'analyse séparée de ces deux notions permettra de cerner leur place au sein de la *Convention de Maputo*. Mais c'est surtout la signification qui leur est donnée qui sera déterminante pour mesurer leurs

⁶² *Convention de Maputo*, supra note 56, art VII(2).

⁶³ Fabienne Quillere-Majzoub, *L'eau dans tous ses états juridiques. Prospectives hydrauliques internationales*, Paris, Pedone, 2017 à la p 5 : « L'eau circule de trois façons différentes ; évaporation ou transpiration, infiltration dans le sol, et ruissellement. L'ensemble des étapes de cette circulation constante constitue le cycle de l'eau ».

⁶⁴ Sur cette approche, voir Charles B Bourne, *International Water Law*, The Hague, Kluwer Law, 1997 aux pp 3-22; Anna Poydenot, « Le droit international de l'eau. État des lieux », Les Notes d'analyse du Ciheam, n° 29, Février 2008 à la p 11, en ligne (pdf) : *Programme Solidarité Eau* <www.pseau.org/outils/ouvrages/ciheam_le_droit_international_de_l_eau_etat_des_lieux_2008.pdf>.

⁶⁵ *Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux*, 17 mars 1992, 1936 RTNU 269 (entrée en vigueur : 6 octobre 1996) [*Convention d'Helsinki*].

contours juridiques.

Si l'on suit la définition donnée par Julia Gudéfin, le « cycle de l'eau » s'entend comme : « un mouvement naturel [...] un processus naturel constitué par des transferts incessants entre les cinq réservoirs de la planète qui sont interconnectés »⁶⁶. La réception de cette notion de « cycle de l'eau » dans la *Convention de Maputo* traduit un changement majeur d'approche dans la gestion juridique de l'eau. L'on n'a aucun mal à envisager la prise en compte de cette notion comme une innovation majeure en droit international des cours d'eau. L'intégration de la notion de « cycle de l'eau » dans le cadre conventionnel de Maputo reflète la perspective d'une approche unitaire du système hydrographique beaucoup plus poussée visant à « protéger la ressource et son mouvement »⁶⁷.

Concernant la notion de « bassin de drainage », des précisions terminologiques doivent être faites afin de donner le sens et la portée de la notion en droit international des cours d'eau. L'expression « bassin de drainage » n'existant pas dans les conventions internationales multilatérales réglementant les cours d'eau en droit international, d'autres expressions ont été privilégiées. Si donc les expressions juridiques diffèrent au regard de leur appellation d'une convention⁶⁸ à une autre, la qualification « cours d'eau »⁶⁹ utilisée dans la *Convention de New York* ou celle de « bassin versant hydrographique »⁷⁰ utilisée dans la *Charte de l'eau du Bassin du Niger* ne traduit pas la même approche unitaire dans l'appréhension juridique de l'eau. Il y a, ainsi, dans ce concept juridique découlant de la *Convention de New York*, par exemple, une fragilisation de la portée qu'implique la notion de bassin versant hydrographique. Toute chose qui contraste avec la portée juridique renforcée de la notion de « bassin versant hydrographique » dans le cadre du bassin du fleuve Niger. Rana Kharouf-Gaudig résume, d'ailleurs, très bien cette situation en ces termes :

[E]n excluant les eaux souterraines captives (non reliées aux eaux de surface, ou au bassin ou au système hydrographie), la *Convention de New York* a privilégié la notion de bassin hydrographie limité⁷¹.

Bien qu'il existe en droit international plusieurs catégories de bassins, elles ne reflètent pas toutes les mêmes logiques et ne recouvrent pas les mêmes acceptions. Les définitions données par Hailou Wolde-Giorghis permettent ainsi de cerner les différences conceptuelles. Selon l'auteur, le « bassin fluvial » se définit comme

⁶⁶ Julia Gudéfin, « Le cycle de l'eau traduit par le Droit » (2016) 3:41 RJE 521 à la p 522.

⁶⁷ *Ibid* à la p 525.

⁶⁸ La *Convention d'Helsinki* utilise l'expression « eaux transfrontières » pour désigner « toutes les eaux superficielles et souterraines qui marquent les frontières entre deux États ou plus, les traversent ou sont situées sur ces frontières; dans le cas des eaux transfrontières qui se jettent dans la mer sans former d'estuaire, la limite de ces eaux est une ligne droite tracée à travers leur embouchure entre les points limites de la laisse de basse mer sur les rives » : *Convention d'Helsinki*, *supra* note 65, art 1(1).

⁶⁹ Elle est définie par l'article 2a) de la *Convention* en ces termes : « un système d'eaux de surface et d'eaux souterraines constituant, du fait de leurs relations physiques, un ensemble unitaire et aboutissant normalement à un point d'arrivée commun » : *Convention de New York*, *supra* note 60.

⁷⁰ Défini comme « une zone géographique s'étendant sur deux ou plusieurs États et déterminée par les limites de l'aire d'alimentation du réseau hydrographique, y compris les eaux de surface et les eaux souterraines aboutissant à un point commun » : *Charte de l'eau du Bassin du Niger*, *supra* note 61, art 1.2.

⁷¹ Rana Kharouf-Gaudig, *Le droit international de l'eau douce au Moyen-Orient, entre souveraineté et coopération*, Bruxelles, Bruylant, 2012 à la p 131.

« l'ensemble hydrographique formé par un fleuve et ses affluents »⁷² ou d'une manière plus détaillée comme

une Zone géographique déterminée par les limites du bassin versant d'un système hydrologique, y compris les eaux de surface et les eaux souterraines. La limite du bassin versant d'un plan d'eau ou le périmètre de réapprovisionnement de la nappe souterraine, ou les deux à la fois, peuvent définir la limite du bassin versant⁷³.

Le « bassin intégré » se distingue en ce sens qu'il

combine une utilisation nationale et une coopération internationale dans le but d'assurer une exploitation complète des ressources hydrauliques du bassin : les cours d'eau et les lacs qui constituent une aire de drainage doivent être considérés, non pas isolément, mais comme un tout intégré⁷⁴.

Quant au « bassin de drainage », il représente

une zone géographique s'étendant sur deux ou plus États et déterminée par des limites de l'aire d'alimentation du système des eaux s'écoulant dans une embouchure commune. L'aire de drainage désigne une région couvrant le territoire de deux ou plusieurs États, dans laquelle tous les cours d'eau de surface, y compris les canaux et les glaciers, les eaux souterraines captives ainsi que le territoire terrestre qui les renferme, drainent les eaux d'une même aire d'alimentation vers une embouchure unique aboutissant à la mer ou à un lac⁷⁵.

L'approche par « bassin de drainage »⁷⁶ de la *Convention de Maputo* correspond à l'approche par « bassin versant hydrographique » de la *Charte du Bassin du Niger*. L'influence de cette conception par sa réception dans le *Charte de l'eau du Bassin du Niger* en est l'illustration parfaite. Pourtant, cette notion révèle une conception juridique de l'eau totalement différente de l'approche finalement retenue dans la *Convention de New York*, alors même que le concept de « bassin de drainage » avait été proposé et discuté⁷⁷ dans le cadre de la *Convention de New York* concernant l'utilisation des cours d'eau à des fins autres que la navigation.

On peut en conclure, sans risque de se tromper, que la conception de « bassin de drainage » issue de la *Convention de Maputo* consacre, en définitive, une évolution

⁷² Hailou Wolde-Giorghis, *Les défis juridiques des eaux du Nil*, Bruxelles, Bruylant, 2009 à la p 36 [Wolde-Giorghis].

⁷³ Banque africaine de développement, *Politique de gestion intégrée des ressources en eau*, avril 2000 à la p ii, en ligne (pdf) : www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/10000016-FR-POLITIQUE-DE-GESTION-INTEGREE-DES-RESSOURCES-EAU.PDF [Politique de gestion intégrée des ressources en eau].

⁷⁴ Wolde-Giorghis, *supra* note 72 à la p 37.

⁷⁵ *Ibid* aux pp 36-37.

⁷⁶ Pour un approfondissement sur cette approche en droit international des cours d'eau voir Bourne, *supra* note 64 aux pp 3-22.

⁷⁷ Sur l'abandon du concept de « bassin de drainage » dans la *Convention de New York*, voir Attila Tanzi et Maurizio Arcari, *The United Nations Convention On the Law of International Watercourses*, The Hague, Kluwer Law, 2001 à la p 57; Rana Kharouf-Gaudig parle même du concept de « bassin hydrographique limité » : Kharouf-Gaudig, *supra* note 71 à la p 131.

notionnelle fondamentale puisqu'elle va beaucoup plus loin dans la représentation juridique de l'unité physique de l'eau à travers les relations qu'elle entretient naturellement avec l'espace terrestre concerné. Le trait distinctif de la réception de cette notion est, pour ainsi dire, sa tendance à la globalisation dans la représentation de l'unité physique de l'eau et l'impulsion qu'elle engendre visant le renforcement dans la gestion juridique de l'eau.

La seconde catégorie de mesures imputables aux États et permettant de matérialiser l'obligation découlant de l'article VII.2 de la *Convention de Maputo* est en rapport avec « la gestion intégrée des ressources en eau »⁷⁸. La prise en compte de « la gestion intégrée des ressources en eau » (GIRE) dans le cadre conventionnel de Maputo est révélatrice d'une évolution notionnelle en matière de réglementation des eaux. L'importance de cette notion est aussi à souligner afin de mettre en exergue les apports juridiques.

La GIRE, dans le cadre de Maputo, traduit, de manière encore plus poussée, l'approche globale choisie dans la gestion des ressources en eau. Cette dynamique globale de gestion des ressources en eau se reflète dans l'acception donnée au concept GIRE. La GIRE est définie par la *Charte de l'eau du Bassin du Niger* comme : « un processus qui favorise le développement et la gestion coordonnés de l'eau, des terres et des ressources connexes, en vue de maximiser, de manière équitable, le bien-être économique et social en résultant, sans pour autant compromettre la pérennité d'écosystèmes vitaux »⁷⁹. La GIRE est encore définie comme

une approche globale dans la gestion des ressources en eau considérant celle-ci comme une ressource unique ayant des utilisations concurrentes et des interactions avec les systèmes écologiques, sociaux et économiques⁸⁰.

La troisième catégorie de mesures pesant sur les États et permettant de donner corps à l'obligation issue du paragraphe 2 de l'article VII concerne le devoir de conserver « les zones forestières et autres aires des bassins versants ainsi qu'à la coordination et planification des projets de mise en valeur des ressources en eau »⁸¹.

Deux aspects découlent de cette disposition juridique. Le premier aspect prône une obligation de conservation de l'ensemble des aires du bassin versant qui, d'ailleurs, est similaire, dans son expression au fond, à l'obligation de protection et de préservation des écosystèmes des cours d'eau internationaux consacrée à l'article 20 de la *Convention de New York*. Le second aspect concerne l'obligation de planifier et de coordonner les projets de mise en valeur des ressources en eau. La parenté de cette obligation avec celle exprimée dans la *Convention de New York* se reflète dans l'obligation générale de coopérer consacrée à l'article 8 de la *Convention de New York*. Il s'agit là d'obligations classiques du droit international conventionnel des cours d'eau qu'exprime l'obligation de préservation et de coopération dans l'utilisation des ressources en eau, alors qu'aucune référence n'est faite dans le préambule de la

⁷⁸ *Convention de Maputo*, supra note 56, art VII(2)b).

⁷⁹ *Charte de l'eau du Bassin du Niger*, supra note 61, art 1.15.

⁸⁰ *Politique de gestion intégrée des ressources en eau*, supra note 73 à la p iii.

⁸¹ *Convention de Maputo*, supra note 56, art VII(2)c).

Convention aux instruments juridiques internationaux de gestion des ressources en eau. Cette dernière correspond pleinement à l'objectif beaucoup plus général d'harmonisation et de coordination des politiques porté par l'article II.3 de la *Convention de Maputo*.

La quatrième catégorie de mesures matérialisant l'obligation portée par l'article VII.2 de la *Convention de Maputo* concerne « l'inventaire et la gestion de toutes les ressources en eau, y compris l'administration et le contrôle de toutes les formes d'utilisation des eaux »⁸². Si la répétition du terme « inventaire » est à souligner au regard de l'article II.2.a, sans doute pour insister sur la nécessité d'obtenir une maîtrise préalable des eaux, tant du point de vue de leur quantité que de leur qualité, cette exigence de même que l'administration et le contrôle des formes d'utilisation des eaux figurent au titre des obligations traditionnelles de planification et de gestion coordonnée des ressources en eau en droit international des cours d'eau. Il y a dans la formulation de ces dernières obligations une réitération de la volonté des rédacteurs de la *Convention* de donner plein effet à l'objectif de « promouvoir la conservation et l'utilisation durable des ressources naturelles »⁸³ préalablement précisé dans les termes de l'article II(2) de la *Convention de Maputo*.

La cinquième et dernière catégorie de mesures opposables aux États permettant de donner corps à l'article VII.2 de la *Convention de Maputo* concerne « la prévention et le contrôle de la pollution des eaux »⁸⁴. Une double obligation est ici proclamée. Cette proclamation trouve ses racines dans des phénomènes de pollution des mers et des eaux continentales antérieurs à l'entrée en vigueur de la *Convention de Maputo* et même, à celle de la *Convention d'Alger*. On comprend donc que la lutte contre la pollution des eaux soit exigée dans la *Convention de Maputo* pour répondre à un double objectif préventif et curatif. Cette exigence de prévention et de contrôle de la pollution est consacrée à l'article 21 de la *Convention de New York* sur l'utilisation des cours d'eau à des fins autres que la navigation de 1997 et à l'article 3 de la *Convention d'Helsinki* sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux de 1992. Cette obligation donne tout son sens à l'objectif « d'améliorer la protection de l'environnement »⁸⁵.

En ce qui concerne la troisième obligation générale, elle est consacrée à travers un devoir général de coopération interétatique. En effet, les États coopèrent lorsque les eaux de surface, souterraines et les écosystèmes ont un caractère transfrontalier à au moins deux parties. La référence aux « eaux transfrontières » définies comme

toutes les eaux superficielles et souterraines qui marquent les frontières entre deux États ou plus, les traversent ou sont situées sur ces frontières; dans le cas des eaux transfrontières qui se jettent dans la mer sans former d'estuaire, la limite de ces eaux est une ligne droite tracée à travers leur embouchure

⁸² *Ibid*, art VII(2)d).

⁸³ *Convention de Maputo*, *supra* note 56, art II(2).

⁸⁴ *Ibid*, art VII(2)e).

⁸⁵ *Ibid*, art II.1.

entre les points limites de la laisse de basse mer sur les rives,⁸⁶

traduit l'influence notionnelle de la *Convention d'Helsinki* de 1992.

Au regard du contenu de cette disposition juridique, la *Convention de Maputo* s'inspire fortement des dispositions et des principes juridiques issus de la *Convention d'Helsinki* de 1992. En effet, la gestion de ces eaux dans le cadre de Maputo obéit aux règles procédurales de consultation et à un droit institutionnel d'établissement de commissions interétatiques, avec pour responsabilité la gestion rationnelle et équitable et le règlement des différends⁸⁷. L'influence des articles 2.2c, 9, 10 et 22 de la *Convention d'Helsinki* est ici patente. Cette disposition reprend, tout aussi, le contenu normatif conjugué des articles 8 et 20 de la *Convention de New York sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau à des fins autres que la navigation*. Il y a, dans cette disposition juridique, la consécration juridique des grands principes traditionnels de gestion concertée des cours d'eau en droit international public.

La quatrième et dernière obligation générale issue du paragraphe 2 de l'article VII de la *Convention de Maputo* est ainsi libellée :

Les parties s'engagent individuellement ou dans le cadre d'arrangements sous régionaux, à coopérer dans la gestion rationnelle et la conservation des eaux dans l'agriculture irriguée, en vue d'assurer une plus grande sécurité alimentaire et une agro-industrialisation durable⁸⁸.

La *Convention* semble exiger une obligation de coopération pour une utilisation et un besoin spécifique de l'eau. Sur ce point, la *Convention* semble se démarquer des autres conventions multilatérales, en l'occurrence la *Convention de New York*⁸⁹ et la *Charte de l'eau du Bassin du Niger*⁹⁰ qui consacrent la valeur identique des utilisations possibles des eaux. Il y a, dans cette stipulation conventionnelle, un rapprochement à faire avec l'article II de la défunte *Convention d'Alger* exigeant la prise en compte des intérêts des populations. On pourrait ainsi voir, dans ce croisement des dispositions juridiques et, en tout cas, dans cette présente affirmation, la consécration d'un intérêt majeur que représente, pour les États africains, la satisfaction des besoins essentiels d'alimentation des populations. La finalité de sécurité alimentaire pour tous devient ainsi, au regard de la *Convention*, le fondement à l'exigence de coopération entre les États riverains d'un cours d'eau.

Finalement, les fondements juridiques de la gestion de l'eau dans la *Convention de Maputo* consacrent, au niveau régional, pour l'essentiel et en grande majorité, les principes⁹¹ fondamentaux portés par la *Convention de New York* sur le droit à l'utilisation des cours d'eau à des fins autres que la navigation et celle d'*Helsinki* sur les fleuves et

⁸⁶ *Ibid*, art 1.1.

⁸⁷ *Ibid*, art VII(3).

⁸⁸ *Convention de Maputo*, *supra* note 56, art VII(4).

⁸⁹ *Convention de New York*, *supra* note 60, art 10.

⁹⁰ *Charte de l'eau du Bassin du Niger*, *supra* note 61, art 14.

⁹¹ Pour un approfondissement sur ces principes issus de la *Convention de New York*, voir Frédéric Lasserre et Yenny Vega Cardenas, « L'entrée en vigueur de la *Convention de New York* sur l'utilisation des cours d'eau internationaux : quel impact sur la gouvernance des bassins internationaux ? » (2016) 29:1 RQDI 85 aux pp 95-96.

lacs transfrontières. La *Convention de Maputo* est ainsi l'expression d'une adaptation régionale du droit international conventionnel de l'eau douce. La rénovation du cadre conventionnel d'Alger s'est accompagnée d'impacts juridiques dans le domaine des ressources naturelles et de l'eau douce. S'inscrivant dans le prolongement des principes de gestion des eaux édictés par la *Convention d'Alger* sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, elle est venue consolider et renforcer le rôle des États riverains de bassin dans la responsabilité qui est la leur de gérer les ressources en eau d'une manière coopérative et rationnelle.

Cependant, la spécificité de la *Convention de Maputo* réside dans la consécration d'un « droit de l'homme à l'eau »⁹² qui met à la charge des États des obligations juridiques et qui leur impose le devoir de gestion des ressources naturelles au profit des peuples⁹³. Si l'expression « droit de l'homme à l'eau » n'est pas utilisée dans les dispositions juridiques issues de la *Convention de Maputo*, elle se traduit dans l'article V (1) de la *Convention* qui dispose : « Les États contractants [...] s'efforceront de garantir aux populations un approvisionnement suffisant et continu en eaux appropriés »⁹⁴.

Cette disposition juridique et le droit qu'elle consacre constituent un vrai tournant et c'est sans aucun doute, en tout cas, du point de vue formel, un véritable pas vers une gestion de l'eau dans l'intérêt des peuples. D'autres instruments juridiques conventionnels d'encadrement de la gestion de l'eau à l'échelle de bassin au niveau africain ont également consacré « le droit à l'eau » au titre d'un droit de l'homme. Ainsi, dans le cadre du bassin du fleuve Niger, la *Charte de l'eau du Bassin du Niger* du 13 avril 2008 consacre le droit à l'eau dans son article 1 en ces termes :

le droit fondamental à un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun⁹⁵.

Toutefois, les limites d'une telle disposition résident principalement dans l'absence de définition des conditions de mise en œuvre de ce droit permettant d'assurer ou de poser les jalons d'une garantie de l'effectivité⁹⁶ de ce droit sur le continent africain.

B. L'assise juridique de l'action des organisations économiques africaines en

⁹² Exprimé dans l'esprit de l'ODD 6 de la vision 2030 des Nations Unies pour le développement durable, le « droit de l'homme à l'eau » a fait l'objet d'une contribution doctrinale abondante. Voir Organisation internationale du Droit du développement, « Le cadre juridique de la gestion des ressources hydriques » (2006) 8 *Actualités du droit du développement* 1 à la p 3; Laurence Boisson de Chazournes, « Le droit à l'eau et la satisfaction des besoins humains : notions de justice » dans Olivier De Frouville et al, dir, *Unité et diversité du droit international. Écrits en l'honneur du professeur Pierre-Marie Dupuy*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2014, 967 aux pp 968-72; Lasserre et Cardenas, *supra* note 91 aux pp 93-94; Mara Tignino, *L'eau et la guerre. Éléments pour un régime juridique*, Bruxelles, Bruylant, 2011 à la p 309.

⁹³ Bindu, *supra* note 46 à la p 10.

⁹⁴ *Convention de Maputo*, *supra* note 56, art V(1).

⁹⁵ *Charte de l'eau du Bassin du Niger*, *supra* note 61, art 1.11.

⁹⁶ Bernard Drobenko, « Le droit à l'eau ; de l'affirmation à la réalisation » dans Christel Cournil et Catherine Colard-Fabregoule, dir, *Changements environnementaux globaux et droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 433 à la p 449.

matière de cours d'eau en Afrique

Plusieurs organisations économiques africaines s'intéressent à la question de l'eau douce en Afrique. Cet intérêt s'explique par le fait que leur finalité économique peut se réaliser par l'utilisation des ressources en eau à des fins de mise en valeur économique. Elles ont élaboré des systèmes juridiques qui appréhendent l'eau douce à des niveaux plus ou moins différents. Le fait d'occulter de cette étude l'analyse des assises juridiques des autres organisations économiques en matière d'eau douce ne signifie pas qu'elles ne méritent pas une attention détaillée ou que leur contribution est minorée en droit international de l'eau douce sur le continent africain.

A contrario, le choix de détermination des assises juridiques des organisations africaines en matière d'eau douce par le prisme des organisations économiques s'explique par leur originalité résultant de la propension à instaurer un ordre économique en Afrique et à coller, en principe, aux réalités économiques africaines. On étudiera, dans un premier temps, les fondements juridiques de l'œuvre de la Communauté économique africaine (1) et, dans un second temps, les bases juridiques fondant l'intervention de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) dans le domaine de l'eau douce (2).

1. LA TRADUCTION JURIDIQUE DE L'ŒUVRE DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE AFRICAINE EN MATIÈRE D'EAU DOUCE

La Communauté économique africaine⁹⁷ est instituée par un traité adopté lors de la Conférence des Chefs d'État le 3 juin 1991 et entrée en vigueur le 12 mai 1994 pour renforcer l'intégration économique des États africains⁹⁸. L'objectif général rappelé, d'ailleurs, dans le préambule du traité l'instituant, en fait une organisation principalement économique, même si la finalité qui lui est assignée englobe, à bien des égards, l'intégration sociale et culturelle. Elle est alors conçue comme un pendant nécessaire à la réalisation des objectifs de l'institution panafricaine. À ce titre, la Communauté économique n'est pas une institution distincte de l'Organisation panafricaine. Elle est dès lors créée, conformément à son préambule, pour être une entité faisant partie intégrante de l'Organisation panafricaine. Le fondement juridique de l'action de la Communauté économique africaine dans le domaine de l'eau douce doit ainsi être recherché dans son acte constitutif.

Bien que le cadre juridique englobe des questions d'ordre général pour le développement du continent africain, des dispositions en matière de gestion des ressources naturelles sont expressément définies pour en faire « un cadre essentiel pour

⁹⁷ Par souci de clarté et pour éviter les confusions avec l'abréviation de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), la Communauté économique africaine ne sera pas abrégée comme tel. Pour un approfondissement sur la création et les origines de la Communauté économique africaine, voir Ahmed Mahiou, « La Communauté économique africaine » (1993) 39 AFDI 798 aux pp 798-800.

⁹⁸ Sandrine Cortembert, « La régionalisation par l'intégration politique, économique, monétaire » dans Stéphane Doumbe-Bille, dir, *La régionalisation du droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 169 à la p 174.

la protection des ressources naturelles »⁹⁹. C'est sous l'angle des ressources naturelles, et surtout par le prisme environnemental, qu'est traitée, dans le cadre conventionnel de la Communauté économique africaine, la question liée à l'eau douce. Le cadre juridique en la matière ne régleme pas nommément les ressources en eau douce; il les appréhende par leur incorporation au sein des ressources naturelles et environnementales. Le chapitre IX relatif à la science, la technologie, l'énergie, les ressources naturelles et l'environnement en est le pilier juridique fondamental.

Parmi les nombreuses dispositions traitant des préoccupations de protection des ressources naturelles et environnementales, l'article 56 est véritablement la seule disposition présentant un rapport direct avec la question des ressources en eau. Cette disposition impose aux États toute une série d'obligations pour promouvoir la coopération dans les domaines des ressources naturelles en ces termes :

[L]es États s'engagent à coordonner leurs programmes de développement et d'utilisation des ressources hydrauliques; à élaborer et mettre en œuvre des programmes communs de formation et de perfectionnement des cadres afin de mettre en valeur les ressources humaines et les capacités à l'exploration, à l'exploitation et à la transformation des ressources minières et hydrauliques.

Le fondement juridique de l'action de la Communauté économique en matière d'eau douce reste assez proche du premier aspect juridique précédemment développé fondant l'intervention de l'UA dans le domaine de l'eau douce.

Les autres dispositions, notamment les articles 57 et 60, se contentent seulement d'inciter au développement d'une coopération entre les États. L'article 58 encourage à promouvoir un environnement sain dans la gestion des ressources naturelles.

Le cadre juridique qui fonde l'action de la Communauté économique africaine en matière d'eau douce se caractérise par l'expression d'une volonté commune des États dans la mise en synergie des programmes d'utilisation des ressources en eau et dans la nécessité d'une formation commune des ressources humaines en matière de mise en valeur des ressources en eau. Cette vision exprime l'idée que les ressources en eau constituent un bien commun à l'ensemble des États d'un même bassin devant ainsi être gérées dans l'intérêt commun des États.

Si la formulation d'une logique commune dans l'appréhension des ressources en eau correspond donc à la nature même de l'eau qui se joue des frontières et qui exclut les logiques individualistes et absolutistes dans la gestion des ressources en eau, le cadre juridique de la Communauté économique est formulé en des termes qui ne définissent pas les conditions permettant de décliner ces objectifs généraux en objectifs pratiques. Il faudra préciser et compléter le cadre juridique par la définition de moyens permettant

⁹⁹ Stéphane Doumbe-Bille, « Droit international de la faune et des aires protégées : importance et implications pour l'Afrique », Études juridiques de la FAO en ligne, n° 20, 2001 à la p 22, en ligne (pdf) : *Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture* <www.fao.org/3/bb053f/bb053f.pdf>.

d'atteindre l'objectif recherché. Tel que formulé, le cadre juridique de la Communauté économique africaine reste encore limité. C'est aussi l'occasion de voir, dès à présent, quel est le fondement juridique qui sous-tend l'action de la Communauté économique des Nations Unies dans le domaine de l'eau douce en Afrique.

2. LA TRADUCTION JURIDIQUE DE L'INTERVENTION DE LA COMMISSION ÉCONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'AFRIQUE DANS LE DOMAINE DES RESSOURCES EN EAU EN AFRIQUE

À la fois doté du statut d'organisme régional de l'ONU et d'institution régionale africaine, la création de la Commission des Nations Unies pour l'Afrique répond à la nécessité de « doter l'Afrique d'un organisme de coopération économique identique à ceux qui existaient déjà pour l'Europe, l'Asie et l'Amérique depuis au moins dix ans »¹⁰⁰. Elle est ainsi créée pour jouer un rôle moteur dans le développement économique et social, l'intégration régionale et la promotion de la coopération internationale pour le développement des États africains. Elle est active dans les domaines de l'économie et de la croissance en Afrique¹⁰¹.

Créée par la résolution 671 (XXV) du Conseil économique et social des Nations Unies adoptée le 29 avril 1958, la CEA est conçue pour intervenir dans plusieurs domaines en faveur du développement économique de l'Afrique. L'action de la CEA dans le domaine de l'eau douce s'intègre dans le cadre général des questions liées aux ressources naturelles. Ces questions font partie des domaines prioritaires de la CEA. Le fondement juridique de l'action de la CEA dans le domaine des ressources naturelles, d'une manière générale, et de l'eau douce, d'une manière spécifique, s'appuie sur les attributions de la Division de la technologie, des changements climatiques et de la gestion des ressources naturelles comprenant trois grandes sections : la Section des changements climatiques, la Section de l'économie verte, des innovations et de la technologie, et la Section de la gestion des ressources naturelles.

D'une manière générale, la politique de l'institution en matière d'eau douce s'appuie sur l'idée d'une bonne gestion des ressources en eau. La préoccupation de l'institution s'oriente davantage vers la constitution d'un cadre de recherche à la promotion des politiques de soutien aux cadres juridiques pour une gestion rationnelle des ressources en eau. Sa contribution porte également sur le renforcement des capacités humaines et institutionnelles pour la protection de l'environnement et la gestion des ressources en eau.

Le cadre juridique de l'intervention de la CEA dans le domaine de l'eau

¹⁰⁰ E P Laberge, « Le rôle et l'évolution de la commission économique pour l'Afrique » (1967) 1:1 R Can Études africaines 33 à la p 33; « La Commission économique pour l'Afrique a commencé ses travaux en 1958 », Le monde diplomatique (novembre 1964) 29, en ligne: <<https://www.monde-diplomatique.fr/26318>>.

¹⁰¹ Elle a institué, sur le continent africain, des organismes permanents de coopération régionale telle la Banque africaine de développement créée le 10 septembre 1964; l'Institut de formation de Dakar fondé en 1963; la Conférence des responsables africains de la planification créée en 1964.

douce en particulier se limite à une action de promotion de la valorisation des ressources en eau par la prise en compte des enjeux climatiques et par la promotion d'une économie verte et bleue¹⁰². Toutefois, le cadre juridique de la CEA s'intègre dans le cadre plus large des Nations Unies approuvé par l'Assemblée générale dans le contexte des Objectifs du millénaire pour le développement durable (ODD) à l'horizon 2030. L'ODD, intitulé « Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau »¹⁰³, est donc le fil d'Ariane de l'action de la CEA dans le domaine de l'eau douce en Afrique. Parmi les actions de la CEA sur le continent africain, il faudra noter sa participation avec d'autres partenaires tels la Banque africaine de développement (BAD), à l'adoption en 2000 de la Vision africaine de l'eau pour 2025 par laquelle

les ressources en eau du continent sont mises en valeur et utilisées de manière équitable et durable pour la réduction de la pauvreté, le développement socio-économique, la coopération régionale, et la protection de l'environnement¹⁰⁴.

S'il est bien établi que l'œuvre des deux organisations africaines en matière d'eau douce ne souffre pas de vide juridique et qu'elle est, au contraire, encadrée par une assise juridique conventionnelle, force est de constater que leur contenu apparaît encore embryonnaire et succinct. Sans doute, l'évolution des consciences collectives dans la prise en compte de l'importance de l'eau douce s'accompagnera d'incidences plus marquées sur le régime juridique de l'eau douce dans le cadre de ces institutions.

En définitive, les organisations régionales continentales en matière d'eau douce s'appuient sur des cadres juridiques sans aucun lien les uns des autres. L'action des organisations régionales africaines se circonscrit ainsi sur le plan juridique à une vision restreinte dans l'appréhension de l'eau douce. Cette limite posant la nécessité d'une mise en cohérence de l'action des organisations africaines en matière d'eau douce présente une connexité encore plus grande lorsqu'il est question d'appréhender les fondements juridiques de l'action des organisations sous-régionales africaines en la matière. Ces organisations ne présentent pas moins d'intérêt au regard de l'essence juridique de leurs interventions. C'est pourquoi l'œuvre de ces organisations mérite une attention détaillée.

II. La fragmentation de l'assise juridique de l'action des

¹⁰² Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies, « Technologie, changements climatiques et gestion des ressources naturelles » (dernière consultation le 3 juillet 2022), en ligne : CEA <www.uneca.org/fr/technologie-changements-climatiques-et-gestion-des-ressources-naturelles>.

¹⁰³ Nations Unies, « ODD6 - Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau » (26 septembre 2018), en ligne : *Agenda 2030* <www.agenda-2030.fr/17-objectifs-de-developpement-durable/article/odd6-garantir-l-acces-de-tous-a-l-eau-et-a-l-assainissement-et-assurer-une>.

¹⁰⁴ Albert Wright et al, *Vision Africaine de l'eau pour 2025 : Exploitation équitable et durable de l'eau aux fins de développement socio-économique*, Addis Ababa, Economic Commission for Africa, African Union, African Development Bank, 2000 à la p 34.

organisations sous-régionales en matière de gestion des cours d'eau en Afrique

Les organisations sous-régionales jouent un rôle dans la gestion des ressources en eau en Afrique. Bien que leurs actions dans le domaine de l'eau douce prennent appui sur le cadre juridique propre à chaque institution, le fondement juridique de leurs actions est l'expression de l'influence des régimes juridiques des États riverains des cours d'eau ouest-africains.

Ce lien de parenté juridique s'explique par le fait que les États à l'origine de ce sous-régionalisme sont à la fois membres des organismes de bassins et membres des institutions sous-régionales. Ce droit est ainsi la traduction et le prolongement des efforts juridiques autour des bassins du Niger, du Sénégal et de la Volta. Le cadre juridique des organisations sous-régionales de l'Afrique de l'Ouest consolide les approches spécialisées des institutions de bassin de l'Afrique de l'Ouest. Il nous paraît nécessaire de réfléchir à la légalité de l'action des organisations sous-régionales en recherchant les fondements juridiques à travers l'exemple de deux organisations d'intégration en Afrique de l'Ouest¹⁰⁵ : la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CÉDÉAO) (A) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) (B).

A. La réception de l'eau douce dans le cadre juridique de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest

Le 28 mai 1975, à Lagos, au Nigeria, est créée, par acte conventionnel¹⁰⁶ la CÉDÉAO. Seize États en sont membres. L'objectif principal de la CÉDÉAO est de

promouvoir la coopération et l'intégration dans la perspective d'une Union économique de l'Afrique de l'Ouest en vue d'élever le niveau de vie de ses peuples, de maintenir et d'accroître la stabilité économique, de renforcer les relations entre les États membres et de contribuer au progrès et au développement du continent africain¹⁰⁷

dans les domaines de l'activité économique, entre autres, l'industrie, les transports, l'énergie, l'agriculture et les ressources naturelles¹⁰⁸. Le *Traité* instituant la CÉDÉAO sera modifié dans la perspective d'accélérer le processus d'intégration économique de l'Afrique. Le 24 juillet 1993, à Cotonou, au Bénin, fut adopté et signé le *Traité révisé de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest*¹⁰⁹.

Le nouveau *Traité* introduit des innovations juridiques majeures. Parmi ces

¹⁰⁵ Alioune Sall, *La justice de l'intégration. Réflexions sur les institutions judiciaires de la CÉDÉAO et de l'UEMOA*, Dakar, Credila, 2011 à la p 15.

¹⁰⁶ *Traité de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest*, 28 mai 1975, 1010 RTNU 17 (entrée en vigueur : 1er août 1995) [*Traité de la CÉDÉAO*].

¹⁰⁷ *Traité révisé de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest*, 24 juillet 1993, 2373 RTNU 3, art 3.1 [*Traité révisé de la CÉDÉAO*].

¹⁰⁸ *Ibid*, art 3.2.

¹⁰⁹ Pour le *Traité révisé de la CÉDÉAO*, voir Tshibangu Kalala, *Code des organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2008 à la p 1477.

dernières, il y a lieu de mentionner la place réservée au principe de supranationalité¹¹⁰ dans l'application des actes juridiques¹¹¹ pris par la CÉDÉAO à travers trois de ses institutions - la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement, le Conseil des ministres et la Cour de justice de la Communauté -, la décision de création d'institutions supranationales de contrôle¹¹² et d'arbitrage¹¹³ dans l'application des actes juridiques, la consécration juridique d'une autonomie dans le financement des budgets de la Communauté et de ses institutions¹¹⁴. Un autre intérêt significatif de cette révision conventionnelle est la reconnaissance juridique de l'exigence de la protection de l'environnement et des ressources naturelles comme un domaine fondamental dans la coopération et le développement économique des États ouest-africains. Il en découle l'engagement des États à entretenir des liens très forts en matière environnementale et de ressources naturelles.

Le chapitre VI du *Traité révisé de la CÉDÉAO* est conçu pour être l'outil juridique fondant la coopération en matière d'environnement et de ressources naturelles. Trois articles de base forment l'ossature, dans le *Traité révisé de la CÉDÉAO*, des dispositions juridiques en matière environnementale. L'article 29 relatif à l'environnement incite les États à adopter et créer des politiques, stratégies et programmes et institutions appropriées pour protéger et assainir l'environnement, lutter contre l'érosion, la déforestation, la désertification, les périls acridiens et les autres fléaux¹¹⁵.

L'article 30 relatif aux déchets toxiques et nocifs engage les États membres à prendre

des mesures d'interdiction de l'importation, du transit, du dépôt, de l'enfouissement des déchets toxiques et nocifs sur leurs territoires respectifs et à favoriser la création d'un système régional de surveillance du transport

¹¹⁰ *Traité révisé de la CÉDÉAO*, supra note 107, arts 9.4, 9.6, 9.7, 12.3, 15.4.

¹¹¹ Conformément au *Traité révisé* du 24 juillet 1993 de la CÉDÉAO, les actes juridiques pris par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement prennent l'appellation « décisions » (article 9.1). Ceux pris par le Conseil des Ministres et la Cour de justice sont respectivement dénommés « Règlements » (article 12.1) et « arrêts » (article 15.4).

¹¹² On citerait « le Parlement de la Communauté » : *Traité révisé de la CÉDÉAO*, supra note 107, art 13. Sur ce point, une précision s'impose. Si, formellement, la création du Parlement de la Communauté traduit l'idée d'une supranationalité, dans le fond, ce Parlement créé par le Protocole A/P.2/8/94 du 6 août 1994 et amendé par le Protocole additionnel A/SP.3/06/06, n'exerce pas une fonction véritable de contrôle de plein droit. La mission assignée au Parlement de la Communauté est simplement « consultative » (article 6 du Protocole du Parlement de la Communauté). Voir Emmanuel Kagisye, « Environnement juridique et institutionnel des affaires en Afrique : cas la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest (CÉDÉAO) » (27 mars 2017) à la p 8, en ligne : *HAL open Science* <hal-auf.archives-ouvertes.fr/hal-01496565/document>.

¹¹³ *Traité révisé de la CÉDÉAO*, supra note 107, art 16, s.v. « Le Tribunal d'arbitrage de la Communauté ».

¹¹⁴ Deux types de budgets sont prévus dans le *Traité révisé de la CÉDÉAO*, supra note 107 : des budgets ordinaires (article 70) et des budgets spéciaux (article 71). L'autonomie du financement se traduit par le fait que les budgets sont alimentés par deux sources de financement intérieures à l'espace CÉDÉAO : le prélèvement communautaire (article 72) et les contributions des États membres (article 73). L'article 70.1 dispose à cet effet : « En attendant l'entrée en vigueur du prélèvement communautaire, les budgets de la Communauté et de ses Institutions sont alimentés par les contributions annuelles des États membres ».

¹¹⁵ *Traité de la CÉDÉAO*, supra note 106, art 29.

des déchets toxiques¹¹⁶.

Ces dispositions juridiques, bien qu'il soit tentant de les interpréter comme un devoir pesant sur les États dans la protection de l'environnement des ressources en eau, ne concernent pas directement l'eau douce. Outre cette dimension indirecte des enjeux environnementaux dans les fondements juridiques de la CÉDÉAO en matière d'eau douce, l'acte constitutif contient des assises juridiques directement opposables à l'institution dans la gestion de l'eau douce.

C'est véritablement l'article 31 relatif aux politiques et programmes dans le domaine des ressources naturelles qui pose le cadre normatif de gestion des ressources en eau. En effet, le paragraphe 2c) oblige à

échanger des informations sur la prospection, l'établissement des cartes, la production, la transformation des ressources minérales ainsi que la prospection, l'exploitation et la distribution des ressources en eau¹¹⁷.

Quant au paragraphe 2d) du même article, il oblige les États à « coordonner leurs programmes de développement et d'utilisation des ressources minérales et halieutiques »¹¹⁸. L'implication de la CÉDÉAO dans le domaine de l'eau se fonde principalement sur cette disposition juridique. Elle est à la base des initiatives de gestion intégrée des ressources en eau. Les actions de l'institution ont eu de réelles portées dans la consolidation d'un droit à l'utilisation et à la gestion rationnelle des ressources en eau¹¹⁹.

La contribution de la CÉDÉAO dans la gestion des ressources en eau, au niveau sous-régional, s'inscrit dans le mouvement de mutualisation des dynamiques pour apporter des solutions juridiques à la problématique de la gestion de l'eau. Son action témoigne de la prise de conscience par les États de la nécessité d'une politique harmonisée de l'eau au niveau sous-régional. C'est fort de ces nécessités que l'action de la CÉDÉAO connaît un dynamisme et permet l'éclosion d'une assise juridique dérivée coïncidant avec son action prolifique dans le domaine de l'eau douce. Ce cadre juridique est secrété dans le cadre des réunions de l'institution au niveau infrarégional.

Les 15 et 16 décembre 2000, la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de la CÉDÉAO, lors de son 24^e sommet tenu à Bamako, adoptait le *Plan d'action régional de gestion intégrée des ressources en eau en Afrique de l'Ouest*¹²⁰ (PAR-GIRE/AO). L'importance de ce document se reflète dans son caractère pionnier pour l'Afrique de l'Ouest dans le domaine de l'eau douce. En effet, c'est le premier

¹¹⁶ *Ibid*, art 30.

¹¹⁷ *Traité de la CÉDÉAO*, *supra* note 106, art 31(2)c).

¹¹⁸ *Ibid*, art 31(2)c).

¹¹⁹ Hamidou Garane, *Le cadre juridique international du bassin de la volta*, Droit et politique de l'environnement n° 73, Gland, Suisse, UICN, 2009 à la p 93.

¹²⁰ Voir Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, Vingt-quatrième sommet des chefs d'État et de gouvernement, communiqué final (décembre 2000), point 7, en ligne : <<https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/02/24eme-Sommet-CEDEAO-Bamako-15-16-Dec-2000.pdf>>. Pour le contenu du *Plan d'action régional* (PAR-GIRE/AO), voir *Plan d'action de GIRE de l'Afrique de l'Ouest (par GIRE/AO)*, décembre 2000, en ligne : <https://www.gwp.org/contentassets/c8e17588825a4ab38b50b86d4a845144/par-gire_ao_fr.pdf>.

plan d'action sous-régional de la CÉDÉAO en matière de gestion des ressources en eau en Afrique de l'Ouest. Son importance se manifeste tout aussi dans la nomenclature de ce plan se déclinant en six programmes poursuivant des objectifs en lien avec l'eau :

le programme d'appui aux plans nationaux de gestion intégrée des ressources en eau; le programme d'appui spécifique aux pays sinistrés ; le renforcement des capacités; la coordination régionale de la gestion intégrée des ressources en eau; le programme de création ou redynamisation des cadres de concertation entre pays riverains pour la gestion des bassins partagés; le programme de financement du secteur de l'eau¹²¹.

L'évolution du cadre juridique de la CÉDÉAO marque ici un tournant décisif. Cette évolution se matérialise par l'amorce d'une approche globale dans la gestion de l'eau par la réception du concept de « gestion intégrée des ressources en eau »¹²² dont la mise en œuvre permet de

répondre à diverses demandes et pressions en matière de ressources en eau, quel que soit le secteur et à différentes échelles. Sa vocation première est de veiller à ce que les ressources en eau soient mises en valeur, gérées et utilisées de manière équitable, durable et efficiente¹²³.

En décembre 2001, la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement mettait en place un fondement juridique institutionnel dans le domaine de l'eau. L'importance de la place de l'eau dans les politiques de l'institution a ainsi justifié la mise en place du Cadre permanent de coordination et de suivi (CPCS)¹²⁴. Ce dernier est conçu pour être « le cadre institutionnel de référence pour la sous-région en matière de gestion des ressources en eau »¹²⁵ et l'organisme central dont la mission essentielle est de

promouvoir et faciliter la création de cadres de concertations entre pays riverains des bassins partagés ou transfrontaliers tout en promouvant d'une façon plus générale la gestion concertée des ressources en eau partagée¹²⁶.

Les assises normatives découlant du CPCS permettent à l'Institution de jouer un rôle crucial dans la coopération entre les États dans le domaine de l'eau douce en Afrique de l'Ouest.

L'innovation de ce cadre se conçoit également dans ses déclinaisons juridiques

¹²¹ *Ibid* à la p 1.

¹²² La définition est donnée par la *Charte de l'eau du Bassin du Niger*, *supra* note 61 en son article 1-15 : « Processus qui favorise le développement et la gestion coordonnés de l'eau, des terres et des ressources connexes, en vue de maximiser, de manière équitable, le bien-être économique et social en résultant, sans pour autant compromettre la pérennité d'écosystèmes vitaux ».

¹²³ *Rapport 2018 sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau en Afrique*, *supra* note 2 à la p 7.

¹²⁴ Organisation de l'unité africaine, Conférence des chefs d'État et de Gouvernement, *A/DEC.5/12/01 portant création du Cadre Permanent de Coordination et de Suivi de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau en Afrique de l'Ouest*, Déc A/DEC.5/12/01 (21 décembre 2001).

¹²⁵ Fatoumata Sophie Ouattara, « Gestion des ressources en eau en Afrique de l'Ouest : Une politique commune s'impose » (23 juin 2005), en ligne : *Le faso.net* <lefaso.net/spip.php?article7994>.

¹²⁶ Madiodio Niasse et Laurent Bossard, dir, *Atlas régional de l'Afrique de l'Ouest*, OCDE, 2009 à la p 121; UICN, « Politique des ressources en eau de l'Afrique de l'Ouest », Note de synthèse, Gland, Suisse, UICN, 2008 à la p 4.

institutionnelles. Parmi ses organes, l'Unité de coordination régionale sur l'eau est conçue comme l'organe exécutif du Cadre permanent de coordination et de suivi de la CÉDÉAO. Fonctionnelle depuis 2004, elle est chargée de suivre et de superviser les activités de la CÉDÉAO dans le domaine de l'eau et de mettre en œuvre le plan régional pour la gestion intégrée des ressources en eau. Le CPCS comprend également un Comité ministériel qui est l'organe d'orientation et de décision du CPCS. Il se dote d'un Comité technique des experts composé des points focaux nationaux qui sont les experts des ressources en eau représentant les États membres de la CÉDÉAO et les représentants des organisations de bassins.

Cette transformation institutionnelle a une grande parenté avec le cadre institutionnel de gestion de l'eau au niveau des bassins fluviaux ouest-africains. Il s'est construit à l'image des structures de l'Autorité du Bassin du fleuve Niger consacrées par l'article 5 relatif aux organes permanents de la *Convention* révisée portant création de l'autorité du bassin du Niger du 29 octobre 1987. Il y a là une volonté de construction d'une régionalisation institutionnelle de gestion de l'eau et de recherche d'une homogénéité institutionnelle. Il est sûrement trop tôt pour l'affirmer. Cette similitude conforte l'idée qu'il se trouve affirmé, en filigrane, les prémices ou les contours juridiques d'une « organisation des organisations de bassins fluviaux » en Afrique de l'Ouest.

Sur un plan pratique, la création du Cadre permanent de coordination a permis à la CÉDÉAO de prendre un certain nombre de résolutions relativement à l'eau douce. La troisième session du Comité ministériel de suivi du CPCS de la gestion intégrée des ressources en eau tenue à Bamako le 21 novembre 2008 a abouti à l'adoption de cinq résolutions :

La promotion de trois nouvelles organisations de bassins transfrontaliers en Afrique de l'Ouest : Comoé- Bia- Tano (Burkina, Côte d'Ivoire, Ghana, Mali), Mono (Togo, Bénin), Cavaly- Cestos- Sassandra (Côte d'Ivoire, Guinée, Libéria); L'élaboration d'une vision partagée du bassin de la Mano assortie d'un plan d'action de développement durable; Une plus grande implication de la CÉDÉAO dans la mise en œuvre du Programme du Fouta Djallon et l'organisation, dans les meilleurs délais, d'une rencontre UA-PRAI- CÉDÉAO- Organismes de bassins en vue de définir les termes d'une coopération étroite dans une perspective de développement durable du Massif du Fouta Djallon¹²⁷.

Le fondement juridique de la gestion de l'eau est ici exprimé en des termes très largement favorables à une gestion des ressources en eau par bassin. L'on ne rencontre aucune difficulté à signaler que l'idée d'une approche globale, dans l'appréhension des ressources en eau, semble s'imposer dans le cadre juridique de la CÉDÉAO, au détriment des approches isolées des États. Il en résulte, à n'en point douter, une logique intéressante dans la perspective d'une gestion de l'eau douce correspondant à la nature même de la ressource.

En décembre 2008, la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement tenue à Abuja au Nigeria adopte un document de politique générale relatif à la politique des ressources en eau de l'Afrique de l'Ouest. Cadre de référence en matière de gestion de

¹²⁷ Comité ministériel de suivi, communiqué de presse, 3^e sess, 3/2008 (22 novembre 2008).

l'eau, ce programme vise à consolider le contenu des volets de gestion de l'eau agricole et d'adaptation au changement climatique et contribuer à la mise en cohérence intersectorielle du programme avec le programme régional d'investissement agricole et le programme d'action sous régional de réduction de la vulnérabilité aux changements climatiques en Afrique de l'Ouest¹²⁸. Deux objectifs sont recherchés : la réception des enjeux climatiques dans le cadre juridique et le renforcement du cadre des politiques agricoles au niveau sous-régional. La relation entre l'eau douce et l'objectif de sécurité agricole est affirmée au niveau sous-régional comme une nécessité absolue et d'une grande importance. On pourrait y voir la traduction juridique, au niveau sous-régional, de l'importance de l'utilisation de l'eau dans l'agriculture portée par le paragraphe 4 de l'article VII de la *Convention de Maputo* sur les ressources naturelles. Cette réception normative reste toutefois limitée par l'approche sectorielle choisie.

Il en résulte que l'action de la CÉDÉAO dans le domaine de l'eau douce s'appuie sur des fondements juridiques solides. Son implication témoigne de l'importance de l'eau douce dans l'atteinte des objectifs fixés par l'institution. Deux constats s'imposent. D'une part, les assises juridiques de son action en la matière appréhendent l'eau douce d'une manière intégrée. D'autre part, l'institution élabore un cadre juridique commun à l'ensemble des États dans la gestion des ressources en eau. Cependant, la multiplication des politiques à l'échelle sous-régionale pourrait paraître contreproductive en faisant courir, à l'institution, le risque d'une gestion juridique de l'eau par secteur ou par utilisation. On touche ainsi à la limite fondamentale fondant l'action des institutions africaines dans le domaine de l'eau douce. Il faudra aussi vérifier ce constat dans le cadre de l'UEMOA en analysant les assises juridiques qui fondent son action dans le domaine de l'eau douce.

B. La réception de l'eau douce dans le cadre juridique de l'UEMOA

L'UEMOA est instituée par un traité signé le 10 janvier 1994, à Dakar (*Traité de l'UEMOA*). Son objectif est de favoriser le développement économique et social des États membres. Pour tendre vers cet objectif, le traité de l'UEMOA intègre plusieurs domaines prioritaires¹²⁹. En complément aux politiques économiques communes de l'UEMOA, est mis en place un cadre juridique spécifique relatif aux politiques sectorielles qui engage les États membres au niveau interne à chaque État¹³⁰. C'est dans ce cadre sectoriel que se trouve le fondement juridique de l'action de l'UEMOA dans la gestion des ressources naturelles et de l'eau en particulier.

La contribution de l'UEMOA en matière d'eau douce en Afrique s'inscrit dans des cadres de politiques spécifiques et sectorielles élaborées pour le développement de l'Afrique de l'Ouest. La politique agricole de l'Union adoptée le 10 décembre 2001 par l'acte additionnel n°3/2001 vise à apporter des réponses aux défis majeurs auxquels

¹²⁸ Sur ce point, se référer aux activités du Hub Rural, en ligne : *Le Hub Rural* <www.hubrural.org>.

¹²⁹ Union économique et monétaire ouest africaine, *Traité de l'Union économique et monétaire ouest africaine*, 10 janvier 1994, modifié le 29 janvier 2003, art 4, en ligne: *UEMOA* <www.uemoa.int/fr/system/files/fichier_article/traitrevisueuemoa.pdf> .

¹³⁰ *Ibid.*, art 101.

l'agriculture de la zone de l'Union économique est confrontée. L'un des trois défis majeurs touche la question de la gestion des ressources naturelles et notamment de l'eau pour « accroître la production agricole de façon durable par l'intensification et la gestion concertée des ressources naturelles qui constituent désormais des biens publics régionaux menacés par une compétition croissance »¹³¹.

Il en découle deux observations. D'une part, on constate, à l'instar de la CÉDÉAO et de la *Convention africaine* relative aux ressources naturelles, une réitération de l'utilisation des ressources en eau à des fins agricoles. La relation entre les ressources naturelles et l'agriculture traduit ici l'importance accordée à la ressource en eau. D'une part, si l'approche choisie est limitée par la gestion sectorielle de l'eau, l'UEMOA consacre une avancée notionnelle significative en qualifiant les ressources naturelles de « bien public régional »¹³² appelant une gestion concertée et rationnelle dans l'intérêt des États de la zone UEMOA.

Si l'UEMOA n'est pas marginale dans la prise de conscience des préoccupations économiques et des réponses juridiques à y apporter¹³³, la contribution de l'institution s'oriente principalement vers la protection de l'environnement des ressources naturelles et par conséquent, des ressources hydriques. Le fondement juridique de son action dans le domaine de l'eau douce doit donc s'entendre dans une perspective de développement durable et de préservation de l'environnement. L'importance de l'environnement a ainsi pénétré le cadre juridique de l'institution à travers un instrument juridique de mise en œuvre des objectifs de politique sectorielle : le *Protocole additionnel n°2*¹³⁴, modifié le 29 janvier 2003.

La Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de l'UEMOA adoptait le 17 janvier 2008 un acte additionnel sur la politique commune d'amélioration de l'environnement de l'UEMOA. L'objectif est de lutter contre la dégradation des milieux et du cadre de vie et la réduction des ressources naturelles et le maintien de la biodiversité. Elle est, notamment, à l'origine du plan d'aménagement concerté des pêches et d'aquaculture établi par le règlement du 6 mars 2007 visant le développement de la pêche et de l'aquaculture dans l'espace UEMOA. Ce programme de gestion concertée des ressources halieutiques devrait permettre « d'accroître la contribution du

¹³¹ Union économique et monétaire ouest-africaine, « Initiatives de la commission de l'UEMOA en matière de sécurité alimentaire, de peuplement et de marché : Réunion du Groupe de travail du Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE) sur le programme de travail 2011-2012 », mars 2011, en ligne (pdf) : www.oecd.org/fr/csao/themes/47427488.pdf.

¹³² Selon Jacques Imbernon et Claire Balay, « considérer l'eau comme un bien public régional [...] implique le dépassement des questions de souveraineté nationale et la recherche de nouvelles formes de gouvernance » : Jacques Imbernon et Claire Balay, « La frontière, discontinuités et dynamiques. L'eau "bien public régional" dans un territoire transfrontalier d'Amérique centrale », *Géococonfluences* (11 mars 2008), en ligne : geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/typespace/frontier/FrontScient6.htm.

¹³³ Bakary Ouattara, « Le rôle des organisations sous-régionales dans le développement du droit de l'environnement : l'exemple de l'UEMOA » dans Laurent Granier, dir, *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et centrale*, Gland, Suisse, UICN, 2008, 177 à la p 177 [Ouattara].

¹³⁴ Union économique et monétaire ouest-africaine, *Protocole additionnel no II relatif aux politiques sectorielles de l'UEMOA*, 19 décembre 2001, en ligne : www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/pages_-_protocole_additionnel_ii.pdf.

secteur de la pêche au développement des États membres de l'Union et à la réduction de la pauvreté »¹³⁵. L'eau douce est ici intégrée au sein des ressources naturelles et assise sur des fondements juridiques privilégiant une approche sectorielle.

La recherche des fondements juridiques de l'action des organisations sous-régionales conforte l'idée déjà vérifiée ailleurs d'une construction juridique hétéroclite de ce qui constitue et devrait constituer le socle de leurs actions en matière d'eau douce. Les efforts des organisations sous-régionales africaines ne font, certes, l'ombre d'aucun doute. Seulement, ils ne correspondent pas à une approche qui devrait prendre en compte la nature unifiée de l'eau. Ils sont déployés finalement pour répondre aux préoccupations du moment liées à l'eau et aux problématiques qu'elle engendre. Le risque de prolifération institutionnelle ne semble guère militer en faveur d'un optimisme dans l'évolution d'une approche globale de l'eau au niveau sous-régional. Il ne résoudra certainement pas le problème de l'absence de cohérence du cadre juridique des institutions sous-régionales dans leur action en matière d'eau douce.

Devons-nous être mal à l'aise de conclure, alors que l'on souhaite ardemment le contraire, qu'il n'existe pas, dans le cadre africain, de régime juridique cohérent fondant l'action des organisations africaines en matière de gestion de l'eau douce. L'hétérogénéité du cadre juridique y est pour beaucoup, car les assises juridiques de l'action des organisations africaines oscillent entre une logique de régionalisme et de sous-régionalisme. Nous pourrions même dire, sans tronquer ce constat initial, que les bases juridiques de l'action des organisations africaines dans le domaine de l'eau se caractérisent par une propension à la régionalisation¹³⁶ du cadre juridique de leurs interventions.

Ces assises juridiques à l'action de ces organisations en matière d'eau apparaissent ainsi très largement fragmentées. Elles s'expriment de manière similaire au regard de l'approche juridique choisie, en privilégiant une approche juridique sectorielle dans la formulation des règles applicables à l'eau.

Cette fragmentation dans la prise en compte de l'eau dans les cadres juridiques n'est guère étonnante, car elle traduit, dans le cadre des organisations africaines, les logiques de sectorisation et de spécialisation des constructions institutionnelles. Elle est ainsi à l'image de la logique caractéristique des organisations internationales africaines se construisant en fonction du champ géographique couvert par les organisations et se conditionnant aux finalités généralement sectorielles qu'elles s'assignent. Cette fragmentation s'explique souvent par le fait qu'il y a un décalage entre les attributions

¹³⁵ Ouattara, *supra* note 133.

¹³⁶ Le régionalisme et le sous-régionalisme expriment, en réalité, « un régionalisme au plan continental et un régionalisme au plan sous régional » : Doumbe-Bille, « Multiplication des OI », *supra* note 8 à la p 22.

des organisations africaines résultant des textes et de leur nature juridique - organisation de coopération ou d'intégration - et les compétences concurrentes et partagées qu'elles exercent, en réalité, avec les États membres.

Une autre explication à la diversification du cadre juridique de l'action des organisations internationales africaines dans le domaine de l'eau douce pourrait aussi se trouver dans le droit international de l'eau lui-même. Deux directions peuvent suffire à étayer cette affirmation. D'abord, au regard de la construction du droit international des cours d'eau, l'approche sectorielle dans l'appréhension juridique de l'action des organisations internationales africaines semble avoir suivi la logique d'encadrement juridique sectorielle de l'eau douce. Ensuite, le trait caractéristique du droit international de l'eau, à savoir un droit fait de « relativité ou de spécificité »¹³⁷, pourrait aussi s'analyser comme un facteur de contamination des assises juridiques hétérogènes de l'action des organisations internationales africaines dans le domaine de l'eau douce. L'action des organisations internationales dans le domaine de l'eau douce ne déroge donc pas à l'essence fragmentée¹³⁸ du droit international de l'eau.

Devons-nous, pour autant, baigner dans le pessimisme? La réponse est négative, peut-être parce que ces clarifications juridiques expliquant l'hétérogénéité des assises juridiques de l'action des organisations africaines dans le domaine de l'eau douce apparaissent fragiles au regard des enjeux actuels de l'Afrique et peut-être aussi parce que la recherche, pour le continent africain, de régime juridique efficace et unifié de coopération institutionnelle dans la gestion de l'eau douce s'avère plus que jamais nécessaire, voire inéluctable. L'homogénéité des assises juridiques des organisations de coopération africaines dans le domaine de l'eau douce en Afrique pourrait ainsi permettre plus de cohérence et de visibilité dans l'action globale des organisations internationales africaines dans le domaine de l'eau douce en Afrique. Elle pourrait surtout favoriser l'éclosion d'une assise juridique permettant de dépasser la relativité du droit international de l'eau douce. Si le droit international ne réussit pas, à l'heure actuelle - non pas qu'il n'existe pas de piste juridique en la matière - à dépasser cette fragmentation du fondement même de l'action des organisations internationales africaines dans le domaine de l'eau douce, il est permis d'en être plein d'espoir.

Le dépassement de cette fragmentation passera, certainement et indubitablement, par la prise en compte de l'Agenda 2063 qui appelle à plus d'unité dans le régime juridique applicable à l'eau douce. Cela est d'autant plus vrai que les domaines et actions prioritaires de l'Agenda 2063 commandent une évolution

¹³⁷ Kamto, « Eau continentales », *supra* note 44 à la p 849; Maher Malandi, *Les aspects juridiques du problème de l'utilisation des ressources internationales en eau douce au Moyen-Orient*, Thèse de doctorat, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 1999 [non publiée] à la p 616; Claude-Albert Colliard, *Les problèmes posés par l'utilisation hydroélectrique des fleuves*, recueil de cours, Institut des hautes études internationales, Université Panthéon-Assas, 1956-1957 à la p 356; Maria-Amparo Novales Santa-Coloma, *Le régime juridique des fleuves internationaux Bravo (Grande) Colorado et Tijuana*, Thèse de doctorat, Université de Toulouse, 1970 [non publiée] à la p 153; Georges Sauser-Hall, *L'utilisation industrielle des fleuves internationaux*, recueil de cours, Académie de droit international de La Haye, vol II, 1953 aux pp 472-73.

¹³⁸ Sur la fragmentation du droit international de l'eau, voir Cuq, *supra* note 44 à la p 21.

nécessaire intégrant la perspective de l'approche globale¹³⁹ issue du droit international des cours d'eau; laquelle perspective contraste largement avec la logique actuelle d'émission du cadre juridique de l'action des organisations africaines en matière d'eau douce.

Si une approche globale est à privilégier afin d'assurer une plus grande efficacité de l'action des organisations africaines dans le domaine de l'eau douce, l'approche sous-régionale présente, néanmoins, la particularité de traduire une préoccupation exprimée de manière beaucoup plus détaillée. Il y a, sur ce plan, des évolutions juridiques à intégrer dans la perspective d'unification de l'action des organisations internationales africaines dans le domaine de l'eau douce. Il y a également des traits caractéristiques à prendre en compte dans la définition prospective de l'essence juridique à conférer au cadre institutionnel africain en matière d'eau douce, d'autant plus qu'une particularité caractéristique des organisations africaines en matière d'eau douce est que leur action repose, en général, sur un cadre juridique primaire qui se complète d'un second pilier s'exprimant à travers des actes juridiques dérivés.

¹³⁹ Sadeq, *supra* note 3 à la p 230; Cuq, *supra* note 44 à la p 17.