

14286

PARTENARIAT OUEST AFRICAIN DE L'EAU

**ETUDE SUR L'EVALUATION DU ROLE ET DE LA PERTINENCE DE LA
CONVENTION DES NATIONS UNIES DE 1997 SUR LES COURS D'EAU
INTERNATIONAUX POUR LE RENFORCEMENT DE LA COOPERATION ET LA
GESTION DES CONFLITS EN MATIERE D'EAUX TRANSFRONTALIERES EN
AFRIQUE DE L'OUEST**

Version provisoire

30 mars 2007

Amidou GARANE

SOMMAIRE

Introduction

- Contexte de l'Etude
- Objectif de l'Etude
- Résultats attendus de l'Etude
- Méthodologie
- Plan de l'Etude

I Présentation des instruments internationaux de gestion des cours d'eau internationaux

1.1 La Convention des Nations Unies sur les cours d'eau internationaux (CNU)

1.1.1 Données générales sur la CNU

1.1.1.1 Processus d'élaboration de la CNU

1.1.1.2 Une convention de codification et de développement progressif du droit international

1.1.1.3 Une Convention-cadre

1.1.1.4 Une convention qui consacre une définition systémique du cours d'eau international

1.1.1.5 Une Convention qui consacre la Gestion intégrée des Ressources en eau

1.1.2 L'apport de la CNU en matière de coopération et de gestion pacifique des cours d'eau internationaux

1.1.2.1 L'objectif général de pacification des relations entre Etats

La réalisation des objectifs de la Charte de l'ONU

La promotion d'accords de cours d'eau

1.1.2.2 L'institution de mécanismes de prévention des conflits

Les règles substantielles applicables aux cours d'eau internationaux

Les règles procédurales applicables aux cours d'eau internationaux

Les règles de protection des cours d'eau internationaux

1.1.2.3 L'institution de mécanismes de résolution des conflits

L'obligation générale de règlement pacifique des différends

L'enquête internationale

L'arbitrage interétatique

1.2 La convention d'Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux

1.3 Le projet d'articles de la Commission du Droit International sur les aquifères

II L'analyse des instruments internationaux africains de gestion des ressources en eau dans la perspective du droit international des ressources en eau

2.1 Les conventions multilatérales de bassin

2.1.1 Les conventions relatives au fleuve Niger

2.1.1.1 La Convention révisée portant création de l'Autorité du Bassin du Niger

2.1.1.2 Les conventions bilatérales dans le cadre de l'ABN

Protocole d'accord entre la République du Niger et la République du Mali relatif à la coopération dans l'utilisation des ressources en eau du fleuve Niger (12 juillet 1988).

Accord entre le Nigéria et le Niger concernant le partage équitable dans le cadre du développement, de la conservation et de la mise en valeur de leurs ressources en eaux communes (18 juillet 1990).

Protocole d'Accord Cameroun/Nigéria sur la gestion intégrée et durable du Bassin de la Bénoué (Niamey, le 25 janvier 2000)

2.1.2 Les conventions relatives au fleuve Sénégal

2.1.2.1 Convention relative au statut du Fleuve Sénégal (11 mars 1972)

2.1.2.2 Convention portant création de l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (11 mars 1972)

2.1.2.3 La Charte des Eaux du Fleuve Sénégal (28 mai 2002)

2.1.3 Les Conventions relatives au fleuve Gambie

2.1.4 Les conventions relatives au Lac Tchad

2.1.5 La Convention portant statut du Fleuve Volta et création de l'Autorité du Bassin de la Volta

2.2 Les conventions bilatérales

Protocole d'accord entre la République de Guinée et la République de la Guinée-Bissau sur l'aménagement du Fleuve Koliba-Korubal (Conakry, le 21 octobre 1978).

2.3 Les instruments internationaux non conventionnels

Le Code de Conduite sur le Bassin de la Volta

III Les perspectives de ratification de la CNU par les Etats de l'Afrique de l'Ouest

3.1 L'absence d'initiatives en Afrique de l'Ouest en matière de ratification de la CNU

3.2 Les raisons de l'absence de véritables initiatives de ratification

3.2.1 L'apport limité des travaux préparatoires de finalisation et d'adoption de la CNU

3.2.1.1 La participation de l'Afrique de l'Ouest aux sessions du Groupe de travail

3.2.1.2 La participation de l'Afrique de l'Ouest à l'adoption de la Convention

3.2.1.3 La portée de la participation

3.2.2 Les raisons probables de la faiblesse des initiatives de ratification de la CNU

3.2.2.1 La méconnaissance de l'existence de la CNU

3.2.2.2 La méconnaissance du contenu de la CNU

3.2.2.3 Les facteurs de la méconnaissance

Le rôle prépondérant des diplomates dans la négociation de la CNU

Le caractère universel de la CNU

3.3 Les chances d'adhésion de l'Afrique de l'Ouest à une initiative de ratification de la CNU

3.3.1 L'existence d'un intérêt certain de l'Afrique de l'Ouest pour la CNU

3.3.2 L'existence d'une volonté d'adhésion des Etats à des accords de cours d'eau

IV Esquisse d'une stratégie ouest africaine de ratification de la CNU

4.1 L'information sur la CNU

4.2 La responsabilisation des acteurs majeurs pour la ratification de la CNU

Bibliographie

Annexes

Annexe 1 Réponses aux questionnaires par pays

Annexe 2 Liste des personnes enquêtées

Annexe 3 Questionnaire d'enquête

Annexe 4 Termes de références

ETUDE SUR L'EVALUATION DU ROLE ET DE LA PERTINENCE DE LA CONVENTION DES NATIONS UNIES DE 1997 SUR LES COURS D'EAU INTERNATIONAUX POUR LE RENFORCEMENT DE LA COOPERATION ET LA GESTION DES CONFLITS EN MATIERE D'EAUX TRANSFRONTALIERES EN AFRIQUE DE L'OUEST

INTRODUCTION

a) Contexte de l'Etude

L'Afrique est un continent de prédilection des cours d'eau internationaux. Le continent compte une soixantaine de cours d'eau partagés par la quasi-totalité des Etats africains couvrant près de 40% du continent¹. En ce qui concerne l'Afrique de l'Ouest, elle est marquée par une très forte situation d'interdépendance des Etats en matière d'eau. « Bien que couvrant moins du quart de la superficie du continent africain, elle concentre 25 bassins fluviaux transfrontaliers..., soit un peu moins de la moitié des quelques 60 cours d'eau internationaux que compte l'Afrique... Ainsi à l'exception du Cap Vert, chacun des pays de la région partage au moins un cours d'eau international. Les pays ont généralement un facteur de dépendance supérieur à 40% : le facteur de dépendance représente la part totale de ressources renouvelables en eau du pays produite à l'extérieur de ses frontières. A noter que des pays tels que le Niger et la Mauritanie ont des facteurs de dépendance de l'ordre de 90% ».²

Les ressources en eau partagées, comme toutes les ressources naturelles partagées doivent être gérées dans l'intérêt de tous les Etats riverains. Le fondement commun des ressources en eau partagées réside dans l'idée exprimée dès 1929 par la Cour Permanente de Justice Internationale (CPJI) selon laquelle, il existe une « communauté de droits et d'intérêts » entre les riverains d'un cours d'eau international³. Tous les Etats ont les mêmes droits et obligations dans l'utilisation et la préservation de la ressource partagée et aucun Etat ne peut priver les autres utilisateurs potentiels de la jouissance et de l'exercice de ce droit.

Le concept de ressources en eau partagées dont les ressources en eau, ne s'est pas imposé sans difficultés. Il s'est progressivement affermi face aux doctrines unilatéralistes et absolutistes qui véhiculaient encore au 19^e siècle, le droit d'usage illimité de l'Etat sur les ressources en eau sur son territoire, sans tenir compte des intérêts des autres Etats du cours d'eau. La manifestation la plus éclatante et la plus célèbre de cette conception étriquée du

¹ Oyebandé (L). River/Lake Basin Organisation Models: An African Perspective, In Niassé (M), Iza (A), Garane (A) et Varis (O). *La gouvernance de l'eau en Afrique de l'Ouest*, UICN, Bonn, Droit et Politique de l'environnement, n°50, 2004, p.162.

² Niassé (Madiodio). Prévenir les conflits et promouvoir la coopération dans la gestion des fleuves transfrontaliers en Afrique de l'ouest, *VertigO – La revue en sciences de l'environnement*, Vol 5, No 1, Mai 2004, p. 2.

³ « [La] communauté d'intérêts sur un fleuve navigable devient la base d'une communauté de droits, dont les traits essentiels sont la parfaite égalité de tous les Etats riverains dans l'usage de tout le parcours du fleuve et l'exclusion de tout privilège d'un riverain quelconque par rapport aux autres ». CPJI, *Juridiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder*, arrêt n° 16, 1929, CPJI, Série A, n° 23, 26-27.

droit de l'Etat sur un cours d'eau international sur la portion de son territoire, demeure sans aucun doute, la doctrine Harmon⁴.

Ces doctrines souverainistes et exclusivistes, bien qu'invoquées spontanément par certains Etats et en dépit de quelques résurgences marginales, n'ont jamais pu véritablement s'imposer. Ce sont au contraire, les doctrines favorables au partage qui se sont imposées et qui constituent de nos jours le fondement du concept actuel de ressources en eau partagées qui doit être mis en œuvre à travers la coopération entre Etats riverains.

La coopération entre les Etats d'un cours d'eau international n'est concevable que lorsque les Etats sont convaincus de ses avantages. En effet, « Partant du principe selon lequel les États cherchent, avant tout, à promouvoir leurs propres intérêts rationnels et légitimes, la coopération n'est viable que si les avantages prévisibles sont supérieurs au coût de la non-coopération. »⁵ La coopération comporte en effet des potentialités immenses. Elle permet non seulement de prévenir les conflits mais également d'assurer une utilisation optimale de la ressource. Comme le souligne le PNUD, « À la base, la coopération implique des actions réduisant au minimum les conséquences néfastes de prétentions concurrentes, tout en optimisant les avantages potentiels de solutions partagées »⁶.

A ce propos, le rapport du PNUD identifie quatre niveaux d'avantages potentiels découlant de la coopération sur la gouvernance de l'eau transfrontalière⁷.

- les avantages *pour* le fleuve : Conserver, protéger et développer le fleuve peut avoir un impact positif sur tous leurs usagers. La protection du fleuve contre les pollutions, les situations dommageables (inondations, pénuries d'eau, épuisement des eaux souterraines, érosion des sols et disparition du couvert végétal) bénéficie autant aux populations qu'aux Etats riverains. La coopération entre États en vue de résoudre ces problèmes reflète la prise de conscience à l'égard du partage des risques et des bénéfices mutuels que permettent les réseaux fluviaux ;

- les avantages *issus* du fleuve : selon le rapport du PNUD, le fait que l'eau soit une ressource limitée entraîne l'idée globalement fautive mais généralement admise selon laquelle son partage est un jeu à somme nulle. La gestion des eaux des bassins hydrographiques peut être développée afin d'accroître les bénéfices de tous, l'utilisation de l'eau étant optimisée pour accroître la superficie des terres irriguées, la production d'énergie et les avantages pour l'environnement. Au niveau du bassin, la coopération peut promouvoir des techniques efficaces de stockage et de distribution de l'eau, contribuant ainsi au développement des

⁴ Dans un conflit qui opposa en 1895, les Etats-Unis au Mexique sur l'utilisation des eaux du Rio Grande par les USA, l'Attorney General des Etats Unis, Harmon déclarait que de l'avis des Etats-Unis, le gouvernement mexicain n'avait aucun droit de protester contre les prises d'eau dans le fleuve frontalier Rio Grande, effectuées sur le territoire américain, bien que leurs conséquences aient été la diminution de la quantité d'eau que recevait le Mexique et des dommages subis par les agriculteurs mexicains. Dans l'avis du Département d'Etat américain, Harmon affirmait que les règles, principes et précédents du droit international n'imposaient aucune obligation ou responsabilité à cet égard aux Etats-Unis, si bien que la question de savoir s'il devait être tenu compte des réclamations mexicaines était une question de politique et non de droit. Kiss (Alexandre C). *Droit international de l'environnement*, Paris, Pédonc, 2000, 102-103.

⁵ PNUD. *Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau*, Rapport mondial sur le développement humain, 2006, p. 218

⁶ PNUD. *Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau*, Rapport mondial sur le développement humain, 2006, p. 218.

⁷ PNUD. *Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau*, Rapport mondial sur le développement humain, 2006, pp. 218-221.

surfaces irriguées. La réalisation d'infrastructures communes réduit le coût de l'hydro-électricité ou du service de l'eau ;

- les avantages *en raison* du fleuve : il s'agit des avantages issus de la coopération notamment les coûts évités grâce à la réduction des tensions et des différends de voisinage. Des relations tendues entre États à propos de la gestion de l'eau sont susceptibles d'inhiber la coopération régionale sur un large front, et notamment dans les domaines du commerce, des transports, des télécommunications et des marchés de l'emploi. Une bonne coopération sur le fleuve permet au contraire de renforcer la coopération dans les autres domaines d'activités entre les États ;

- les avantages *au-delà* du fleuve : l'accroissement des avantages issus du fleuve et la réduction des coûts qui en découlent sont susceptibles de libérer un vaste potentiel de développement humain. Ils se réalisent notamment à travers les projets lancés autour des bassins hydrographiques. Les approches coopératives des réseaux fluviaux peuvent également entraîner des avantages politiques beaucoup moins tangibles. En effet, lorsque les riverains cherchent à passer d'une coopération minimale à des stratégies optimales et ambitieuses, on assiste inévitablement à une interaction politique dynamique entre la gouvernance de l'eau et la coopération politique.

Depuis quelques décennies, les ressources en eau partagées sont au cœur des préoccupations de la communauté internationale. En effet, comme toutes les ressources naturelles partagées, les ressources en eau partagées peuvent, selon la volonté des États, être un facteur de coopération et de paix, comme elles peuvent être à l'origine de conflits, souvent larvés souvent déclarés, liés à l'utilisation et à la protection des ressources. Il est toujours difficile pour les États, de concilier les exigences de souveraineté nationale avec celles de solidarité surtout pour une ressource aussi stratégique que les ressources en eau⁸. En définitive, comme le souligne le rapport du PNUD, « La gestion de l'eau partagée peut être un atout dans le sens de la paix comme de la guerre, mais c'est la politique qui décidera de l'orientation à lui donner »⁹.

De nombreux conflits naissent entre États relativement à la gestion des cours d'eau internationaux. L'Afrique de l'Ouest n'échappe pas à cette situation. Bien au contraire, des conflits apparaissent souvent entre les États de l'Afrique de l'Ouest relatifs à la gestion des cours d'eau partagés. Les crises récurrentes, concernant le fleuve Sénégal, entre le Sénégal et la Mauritanie en 1988 ainsi qu'en 2000 autour du projet de réhabilitation des vallées fossiles, la crise de l'eau sur le fleuve Volta entre le Burkina Faso et le Ghana en 1998, les différends entre le Bénin et le Niger depuis 1960 d'une part (de l'île de Lété) et le Niger et le Nigeria d'autre part, sont autant de situations qui montrent la difficile coopération entre des États d'un cours d'eau partagé.¹⁰

⁸ Sohnle (J). *Le droit international des ressources en eau douce : solidarité contre souveraineté*, Paris. La Documentation Française, 2002.

⁹ PNUD. *Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau*, Rapport mondial sur le développement humain, 2006, p. 203.

Sur la responsabilité internationale des États en matière de dommages environnementaux, Voir Garane (A). La responsabilité internationale des États: Un instrument économique de la protection de l'environnement? In Bothe (M) et Sand (P.H) (Sous dir.). *La politique de l'environnement: de la réglementation aux instruments économiques*. The Hague/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, 607-648.

¹⁰ Niasse (Madiodio). Prévenir les conflits et promouvoir la coopération dans la gestion des fleuves transfrontaliers en Afrique de l'ouest, *VertigO – La revue en sciences de l'environnement*, Vol 5, No 1. Mai 2004, pp. 5-6.

C'est pourquoi, il est à craindre que ces conflits ou risques de conflits, jusqu'à présent plus ou moins jugulés, ne prennent dans l'avenir, une ampleur nouvelle. En effet, il convient de constater une compétition croissante opposant les Etats, désireux de s'assurer un usage continu et sécurisé de ses ressources en eau aux fins de leur développement économique (alimentation en eau potable pour la consommation humaine, irrigation des terres agricoles ou production d'énergie électrique). Cette compétition est appelée à s'intensifier au regard d'une part, de l'accroissement des besoins en eau des Etats et d'autre part, de la raréfaction de la ressource en eau, due aux facteurs naturels ou anthropiques.

Ces risques de conflits sont d'autant réels qu'il n'existe pas toujours un cadre juridique approprié de concertation entre les Etats africains pour la gestion des cours d'eau internationaux. Malgré les progrès des dernières années, seul 1/3 des bassins transfrontaliers ont établi des traités, des commissions de bassins ou autres formes de cadres de gestion coopérative. L'Afrique compte pour l'ensemble de ces cours d'eau internationaux, une dizaine d'accords multilatéraux instituant un cadre juridique ou créant des organisations de bassin dont six en Afrique de l'Ouest¹¹.

Même lorsqu'il existe des arrangements institutionnels de gestion des cours d'eau internationaux, ceux-ci ne se sont pas toujours montrés efficaces pour la prévention et la résolution des conflits liés aux cours d'eau internationaux. Même là où existent des accords entre gouvernements, les défis actuels en matière de gestion des eaux sont rarement pris en compte.

Ce double constat de l'insuffisance quantitative et qualitative des arrangements institutionnels actuels de cours d'eau en Afrique de l'Ouest constitue une préoccupation constante pour les Etats de cette sous région, soucieux de créer les conditions d'une utilisation concertée et pacifique des cours d'eau partagés. Si des initiatives sous régionales sont susceptibles de contribuer à relever ce défi, le rôle des initiatives universelles est d'importance majeure en ce qu'elles établissent les principes et règles universellement admis en la matière. C'est à cet égard que la Convention des Nations Unies sur le droit relatif à l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, ci-après désignée CNU, en tant qu'unique convention universelle et globale sur les utilisations économiques des cours d'eau internationaux, s'avère d'un apport fondamental pour le renforcement de la coopération entre Etats à travers la promotion d'une gestion concertée des cours d'eau de la région. D'une part, elle encourage l'adoption de conventions de cours d'eau comme instruments de gestion pacifique des cours d'eau internationaux et d'autre part, elle organise, dans un cadre multilatéral, sinon universel sans précédent, des mécanismes de prévention et de résolution des conflits. La CNU peut donc ainsi utilement contribuer au renforcement de la coopération et à la gestion pacifique des cours d'eau internationaux en Afrique de l'Ouest.

¹¹Pour le fleuve Volta (Convention portant statut du fleuve Volta et création de l'Autorité du Bassin de la Volta : pour le Niger (Convention révisée portant création de l'Autorité du Bassin du Niger) : pour le fleuve Sénégal (Convention relative au statut du Fleuve Sénégal et Convention portant création de l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal du 11 mars 1972) ; pour le fleuve Mano, la Mano River Union ; pour la Gambie (Convention relative au statut du Fleuve Gambie et Convention portant création de l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Gambie du 30 juin 1978) ; pour le Lac Tchad (Commission du Bassin du Lac Tchad, 1964). Oyebandé (L). River/Lake Basin Organisation Models: An African Perspective, In Niasse (M), Iza (A), Garane (A) et Varis (O). *La gouvernance de l'eau en Afrique de l'Ouest*, UICN, Bonn. Droit et Politique de l'environnement, n°50, 2004, pp.165-166. Il convient d'y ajouter pour le Fleuve Volta, la Convention portant statut du Fleuve Volta et création de l'Autorité du Bassin de la Volta (19 janvier 2006).

Pourtant, en dépit du rôle majeur potentiel de cet instrument conventionnel pour la gestion concertée des cours d'eau internationaux, très peu d'Etats dans le monde ont de nos jours procédé à sa ratification. En fin 2006, seuls treize (14) Etats dans le monde ont ratifié la CNU dont trois (03) Etats africains¹². Dans la région Ouest africaine, aucun Etat n'a exprimé son consentement à être lié par ce traité. Dix ans après l'adoption de la CNU, la moitié des 35 ratifications nécessaires à son entrée en vigueur n'est pas encore obtenue.

Au-delà de la ratification, la CNU depuis son adoption a été accueillie de manière peu enthousiaste. Certes, elle a été invoquée dès 1997 dans son article 5 relatif à l'utilisation équitable et raisonnable des ressources des cours d'eau internationaux, par la Cour Internationale de Justice dans l'Arrêt Gabcikovo- Nagymaros. « Les Etats du cours d'eau participent à l'utilisation, à la mise en valeur et à la protection d'un cours d'eau international de manière équitable et raisonnable. Cette participation comporte à la fois le droit d'utiliser le cours d'eau et le devoir de coopérer à sa protection et à sa mise en valeur, comme prévu dans les présents articles ».¹³ Comme le souligne la doctrine, la CIJ a donc ainsi admis implicitement qu'il s'agissait d'un véritable instrument de codification transformant en traité, des règles coutumières déjà existantes, la convention n'étant pas encore entrée en vigueur¹⁴. Elle avait même été adoptée entre la clôture des débats et le prononcé de l'arrêt concerné¹⁵.

De même, la CNU n'a pas suscité à travers le monde, un nouvel élan qui se serait traduit par un mouvement de renégociation d'accords de cours d'eau existants aux fins d'adaptation à la CNU ni même de conclusions de nouveaux accords de cours d'eau pour appliquer et adapter la CNU. Très peu de cas d'adaptation d'anciennes conventions à la CNU ou d'adoption de nouvelles conventions en la matière peuvent être mentionnés. Seuls deux cas peuvent être mentionnés en ce qui concerne notamment le continent africain. Il s'agit du Protocole révisé de la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC)¹⁶ et de l'Accord-cadre entre les Etats riverains du Nil¹⁷. Ces deux instruments conventionnels mentionnent expressément qu'ils s'inscrivent dans le cadre de la CNU.

Par contre, il convient de faire remarquer, que certains instruments conventionnels ou certaines initiatives ouest africaines, sans pour autant s'inscrire dans le cadre de la CNU aux fins de son application et de son adaptation, semblent s'inspirer de plus en plus largement des principes de la CNU. Ils peuvent être ainsi perçus comme des ajustements qui essaient de prendre en compte les principes de la CNU. C'est le cas des processus tels

¹² Finlande (23/12/1998), Hongrie (26/01/2000), Irak (09/07/2001), Jordanie (22/06/1999), Liban (25/05/1999), Libye (14/06/2005), Namibie (29/08/2001), Pays Bas (09/01/2001), Norvège (30/09/1998), Portugal (22/06/2005), Qatar (28/02/2002), Afrique du Sud (26/10/1998), Suède (15/06/2000), Syrie (02/04/1998), Allemagne (15 Jan 2007).

¹³ Arrêt Gabcikovo- Nagymaros, *CIJ, Recueil*, 1997, § 147.

¹⁴ Kiss (A). *Droit international de l'environnement*, Paris, Pédone, 2000, 214.

¹⁵ La CIJ avait déjà consacré dans des conditions semblables, le principe équitable en matière de délimitation du plateau continental tel que prévu par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer qui n'était pas encore entrée en vigueur à l'époque.

¹⁶ Protocole révisé sur les cours d'eau partagés dans la Communauté pour le Développement de l'Afrique Australe, (Windhoek, 7 août 2000) qui regroupe 14 Etats de la sous-région. Voir Salman (A.S). *Legal Regime for Use and Protection of International Watercourses in the Southern African Region : Evolution and Context. Natural Resources Journal*, Vol. 41, (automne 2001), 981-1022.

¹⁷ Projet de Convention-cadre entre les 10 Etats riverains du Nil élaboré avec le soutien de la Banque Mondiale, du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et d'autres bailleurs de fonds. Voir Brunec (J) and Toope (S. J). *the Changing Nile Basin Regime: Does Law Matter? Harvard International Law Journal*, Vol. 43, (hiver 2002), 107-159.

que celui sur la formulation d'une Charte des Eaux sur le Fleuve Sénégal (2002) ou le processus de Vision Partagée sur le Niger avec notamment la Déclaration de Paris du 26 avril 2004. Il en est de même pour la Convention portant statut du fleuve Volta et création de l'Autorité du Bassin de la Volta, du projet de code de Conduite pour la gestion durable et équitable du Bassin de la Volta ou encore du Code de Conduite sur le fleuve Komadugu Yobe.

La question est donc de savoir pourquoi les pays africains qui s'inspirent autant de la CNU ne procèdent-ils pas à sa ratification? Il convient de s'intéresser les Etats de la sous région à cette convention qui peut, au regard de ses potentialités en matière de prévention et de résolution des conflits, contribuer utilement à renforcer le cadre existant de gestion concertée des cours d'eau internationaux dans la sous région. C'est pourquoi il convient de réfléchir à une stratégie ouest africaine de ratification de la CNU.

b) Objectif de l'Etude

L'objectif général de l'Etude est de promouvoir la ratification de la CNU de 1997 par les Etats de l'Afrique de l'Ouest pour le renforcement de la coopération et la gestion des conflits relatifs aux eaux transfrontalières en Afrique de l'Ouest.. De manière spécifique, il s'agit d'évaluer les avantages de la ratification de la CNU pour les Etats de l'Afrique de l'Ouest et les opportunités éventuelles d'une campagne de ratification de la CNU auprès des Etats de la sous région.

c) Résultats attendus de l'Etude

Les résultats attendus de l'Etude sont les suivants :

- a) un rapport sur l'état actuel de la mise en œuvre du droit international (conventionnel ou non conventionnel) de l'eau en Afrique de l'Ouest qui sera largement diffusé et servira de base pour l'organisation d'un atelier régional pour l'élaboration et l'adoption d'une stratégie Ouest africaine de ratification de la CNU ;
- b) un rapport sur les commentaires et les observations des Etats de l'Afrique de l'Ouest sur l'application de la Convention de 1997 des Nations Unies. Ce document sera établi sur la base du résultat des questionnaires et entretiens réalisés pendant la première phase de l'initiative et l'étude de la position des Etats pendant la rédaction de la Convention de 1997 des Nations Unies sur les cours d'eau internationaux;
- c) une stratégie ouest africaine de ratification de la CNU. Elle sera élaborée lors de l'Atelier régional et complètera la présente Etude. Des esquisses de cette stratégie pourront être fournies dans le présent rapport dans la mesure du possible. Cette stratégie pourra permettre de fournir 1) une vue générale sur le but, les objectifs et les principales dispositions de la CNU, 2) une vue d'ensemble sur l'apport et la pertinence de la CNU pour la sous région et 3) et des lignes directrices sur le processus de ratification de la Convention. Ces éléments selon d'une grande utilité pour la sous région dans la perspective de la ratification de la CNU.

d) Méthodologie

Revue de la documentation

Dans un premier temps, l'auteur de l'Etude a rassemblé, passé en revue et synthétisé la documentation pertinente sur les différents accords multilatéraux et bilatéraux dans le domaine de la gestion des eaux transfrontalières en Afrique de l'Ouest.

Cette revue documentaire lui a permis de faire l'état des instruments internationaux et des pratiques étatiques en matière de ressources en eau partagées. Ces instruments ont été analysés et mis en perspective avec le droit international conventionnel ou non conventionnel, notamment la CNU, la Convention d'Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux et le projet d'articles de la Commission du Droit International (CDI) sur les aquifères. Il s'est agi d'examiner ces instruments internationaux autant dans leur point de convergence que de divergence avec les instruments conventionnels des Nations Unies. En retour, l'apport potentiel de ces derniers au droit sous régional a été mis en lumière.

Entretiens avec les acteurs clés dans les pays de la sous région

Les acteurs clés de la gestion des ressources en eau ont été sollicités, soit à travers des rencontres soit à travers des guides d'entretiens qui leur ont été acheminés.

Ces acteurs sont essentiellement :

- les directeurs nationaux des ressources en eau ;
- les responsables de la législation ;
- les membres des délégations nationales ayant pris part aux négociations de la convention de 1997 des Nations Unies ;
- les services ou personnes impliqués dans le processus de ratification des conventions internationales ;
- les autres Ministères clés et institutions de l'État qui ont été impliqués dans le processus de négociation de la Convention ;
- les organismes de bassin et autres acteurs comme par exemple le WWF, PNUE, UNESCO – DUNDEE, UCRE/CEDEAO, GWP Afrique de l'Ouest, etc.
- les organismes donateurs ;
- la coopération étrangère dans les pays et autres donateurs principaux qui ont pu supporter le processus ;
- les consultants internationaux qui ont contribué au processus.

Dans le cadre de cette consultation des acteurs de la gestion de l'eau en Afrique de l'Ouest, la présente Etude a fait l'objet d'une présentation à la 3^{ème} Session du Comité Technique des Experts du Cadre Permanent de Coordination et de Suivi (CPCS) de la GIRE en Afrique de

l'Ouest organisée par l'Unité de Coordination des Ressources en Eau (UCRE, CEDEAO) tenue à Ouagadougou du 6 au 7 décembre 2006. De même, elle a été portée à la connaissance des participants à la session de formation GIRE, assurée dans le cadre de Programme de formation internationale GIRE, à Ouagadougou du 12 au 30 mars 2007.

Il s'est agi de profiter de ces rencontres pour exposer les motivations de l'Etude, ses objectifs, la méthodologie utilisée ainsi que les perspectives afin d'assurer l'adhésion des participants à la réalisation de l'Etude et surtout à l'élaboration de la stratégie Ouest africaine de ratification de la CNU lors de l'Atelier régional prévu à cet effet. L'exposé a suscité un intérêt pour la CNU et été suivi d'échanges d'information pour une meilleure connaissance de cette dernière.

Cette session du CTE constituait le cadre idéal au regard du nombre et de la qualité des participants. Y étaient en effet représentés, les points focaux nationaux des quinze Etats membres de la CEDEAO, les points focaux des organismes de bassin de la sous région ainsi que les représentants des institutions internationales intervenant dans le domaine de l'eau en Afrique de l'ouest¹⁸.

e) Plan de l'Etude

La présente Etude comprend trois parties.

Une première partie sera consacrée à la présentation des principaux instruments internationaux en matière de gestion de cours d'eau internationaux que sont la CNU, la Convention d'Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, le projet d'articles de la CDI sur les aquifères parce qu'ils constituent le cadre de référence juridique de la présente Etude. Cette présentation mettra surtout en exergue les potentialités de ces instruments en matière de prévention et de résolution des conflits liés aux cours d'eau internationaux pour le renforcement de la coopération entre Etats, avec l'objectif clairement affiché de susciter l'adhésion des Etats aux deux premiers instruments internationaux et favoriser leur participation ultérieure à l'adoption finale du dernier.

Une deuxième partie procédera à l'analyse des instruments internationaux ouest africains en matière de gestion des ressources en eaux partagées afin de mettre en lumière leurs points de convergence et surtout de divergence avec les instruments internationaux. Dans ce dernier cas, il sera chaque fois indiqué comment les instruments ouest africains pourraient bénéficier des potentialités des instruments internationaux.

Une troisième partie permettra d'examiner l'existence ou non d'initiatives en cours dans la sous région pour la ratification de la CNU. En cas d'existence d'initiatives en cours, celles-ci seront décrites. Dans le contraire, il conviendra de s'interroger sur les raisons d'une telle situation pour proposer des pistes d'une stratégie qui seront approfondies lors de l'Atelier régional qui aura entre autres objectifs, l'élaboration et l'adoption d'une stratégie ouest africaine de ratification de la CNU.

I Présentation des instruments internationaux de gestion des cours d'eau

¹⁸ Voir UCRE, Synthèse des travaux de la 3^{ème} réunion du Comité technique des Experts du CPCS (6-7 décembre 2006).

internationaux

Nous examinerons essentiellement la CNU et la Convention d'Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux et dans une moindre mesure, les projets d'articles de la CDI sur les aquifères.

1.1 La Convention des Nations Unies sur les cours d'eau internationaux (CNU)

1.1.1 Données générales sur la CNU

1.1.1.1 Processus d'élaboration de la CNU

La CNU a été adoptée en 1997 au terme d'un long processus d'élaboration. C'est au début des années 70 que les Nations Unies ont lancé des négociations pour une convention multilatérale sur les cours d'eau internationaux. En effet, en 1970, sur proposition de la Finlande qui voulait faire avaliser par les Nations Unies, les règles d'Helsinki¹⁹, l'Assemblée Générale de l'ONU, dans l'inquiétude d'une recrudescence des conflits liés aux eaux internationales, demanda à la Commission du Droit International de l'ONU (CDI) d'entreprendre un projet de convention sur les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation²⁰. La CDI qui inscrit le thème à son ordre du jour dès 1974, a produit pendant les deux décennies de travaux (1974-1994), treize rapports qui furent l'œuvre de cinq rapporteurs spéciaux.

En 1994, le projet de convention de la CDI a été transmis à l'Assemblée générale de l'ONU pour la suite qu'il convenait de lui donner. Celle-ci, au lieu de convoquer comme d'ordinaire, une conférence diplomatique, créa un Groupe de travail ouvert à tous les Etats membres de l'Organisation. Aux termes de trois années de travaux, le Groupe de travail parvint à un accord, la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (New-York, 21 mai 1997). Elle a bénéficié d'un soutien assez large de la communauté internationale. Elle a été adoptée par 103 Etats, 3 Etats ayant voté contre et 27 s'étant abstenus²¹.

1.1.1.2 Une convention de codification et de développement progressif du droit international

La Convention de New-York codifie de nombreuses règles coutumières ou consacrent des principes généraux du droit international public en la matière. Relèvent certainement du processus de codification, la règle de l'utilisation équitable et raisonnable, la règle de l'utilisation non dommageable du territoire national ou encore la règle de notification préalable pour les mesures projetées susceptibles d'affecter d'autres Etats du cours d'eau.

¹⁹ Il convient d'accorder une place particulière aux Règles d'Helsinki adoptées en 1966 par l'Association de Droit International (ADI) qui contiennent les énoncés substantiels des règles actuelles d'utilisation des cours d'eau en dehors de la navigation. Les Règles d'Helsinki forment en fait un véritable Code du droit des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, à l'exclusion toutefois des eaux souterraines.

²⁰ Résolution 2669 (XXV) du 8 décembre 1970.

²¹ UNO, General Assembly adopts Convention on law of non-navigational uses of international watercourses. Press Release, Doc. GA/9248, Annexe, 21 May 1997.

Mais elle participe également du développement progressif du droit international en consacrant de nouvelles règles. Il s'agit notamment des multiples détails des règles de procédures contenus dans la Convention.

1.1.1.3 Une Convention-cadre

La CNU ne vise pas à déterminer l'ensemble des règles applicables aux cours d'eau internationaux même si par endroits, elle contient quelques règles détaillées de procédure. Elle dégage les grands principes et règles qu'il reviendra aux Etats d'adapter aux situations particulières de chaque cours d'eau par la négociation et la conclusion d'accords de cours d'eau. En effet, chaque cours d'eau est le résultat de facteurs géographiques, historiques et culturels et ne peut être régi par une convention universelle.

1.1.1.4 Une convention qui consacre une définition systémique du cours d'eau international.

Selon la CNU, le cours d'eau s'entend « d'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 » (art. 2, a). Cette définition se situe à mi-chemin entre le fleuve international et le bassin hydrographique. En effet, la notion de cours d'eau est à distinguer de notions voisines auxquelles elle est intimement liée mais avec lesquelles elle ne doit pas cependant être confondue. Il s'agit du fleuve international ou du bassin hydrographique international. Il se situe à une place intermédiaire entre ces deux notions. En effet, selon le dictionnaire de droit international public, la notion de cours d'eau international « forme un moyen terme entre les concepts de bassin de drainage international et de fleuve international. Elle est en retrait par rapport au premier car elle n'englobe pas les eaux souterraines captives ; mais elle va au-delà du second en comprenant les lacs et les eaux souterraines reliées aux lacs et fleuves internationaux »²². Le fleuve international désigne une réalité plus restrictive car il ne concerne que « les eaux de surface mouvantes localisées dans le territoire de plus d'un Etat et pouvant comprendre les affluents situés sur le territoire de plus d'un Etat »²³, à l'exclusion des eaux souterraines comme c'est le cas pour le cours d'eau. Par contre, le bassin hydrographique couvre une réalité plus large en ce qu'il est constitué, selon les Règles d'Helsinki d' « une zone géographique s'étendant sur deux ou plusieurs Etats et déterminée par les limites de l'air d'alimentation du réseau hydrographique, y compris les eaux de surface et les eaux souterraines, aboutissant à un point commun ».²⁴ Le bassin hydrographique a l'avantage de mettre en exergue la relation unitaire entre la terre et l'eau, l'interdépendance entre les deux ressources en ce que l'usage qui est fait de l'une détermine l'usage qui sera fait de l'autre²⁵.

1.1.1.5 Une Convention qui consacre la Gestion intégrée des Ressources en eau

La CNU fournit les fondements essentiels de la Gestion Intégrée des Ressources en eau (GIRE) au niveau transfrontalier. C'est ainsi qu'elle consacre indirectement, à travers le

²² Salmon (Jean) (Sous dir.). *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, AUF, p.281.

²³ Salmon (Jean) (Sous dir.). *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, AUF, p. 506.

²⁴ Association du Droit International, Règles d'Helsinki, article II.

²⁵ Boissons de Chazournes (Laurence). *Eaux internationales et droit international : vers l'idée de gestion commune*, in Boisson de Chazournes (Laurence) et Salman (A.S) (sous dir.) *Les ressources en eau et le droit international*, The Hague/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 2005 p. 10.

concept de cours d'eau, la notion de bassin hydrographique (article 2, a), la gestion intégrée de l'eau et des terres, de la qualité de l'eau à travers la lutte contre les pollutions diverses (21), la prise en compte des utilisations diverses de l'eau (articles 5 et 10), la conservation prioritaire des écosystèmes aquatiques (article 20).

1.1.2 L'apport de la CNU en matière de coopération et de gestion pacifique des cours d'eau internationaux

1.1.2.1 L'objectif général de pacification des relations entre Etats

La réalisation des objectifs de la Charte de l'ONU

La CNU, au-delà de son immense richesse en matière de règles et principes, marque la volonté de la communauté internationale d'engager un processus sur les règles de gestion des cours d'eaux partagés qui témoigne elle-même de l'existence d'un besoin ressenti par les Etats, notamment comme un moyen de pacification des relations internationales. Le Préambule de la Convention souligne en effet qu'une codification et un développement progressif adéquats des règles du droit international en matière d'utilisation des cours d'eau à des fins autres que la navigation, contribueraient à la promotion et à la mise en œuvre des buts et des principes énoncés dans les articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies²⁶. L'article 1^{er} de la Charte est consacré aux buts de l'organisation dont le maintien de la paix et de la sécurité internationales ainsi que le développement alors que l'article 2 détermine les principes devant guider l'organisation dans la réalisation de sa mission. Les principes les plus importants de la Charte sont entre autres, le règlement pacifique des différends internationaux, la coopération ou encore le bon voisinage.

La promotion d'accords de cours d'eau

La Convention contient de nombreuses dispositions visant à la promotion de la coopération entre les Etats en matière de cours d'eau internationaux, à travers l'adoption et le renforcement des accords de cours d'eau. S'agissant des cours d'eau internationaux non encore pourvus d'un cadre juridique de gestion, la Convention encourage les Etats ayant en partage des cours d'eau, à conclure des accords pour leur gestion - « les accords de cours d'eau » - conformément aux principes et règles de la Convention. « Les Etats du cours d'eau peuvent conclure un ou plusieurs accords, ci-après dénommés « accords de cours d'eau » qui appliquent et adaptent les dispositions de la présente convention aux caractéristiques et aux utilisations d'un cours d'eau international particulier ou d'une partie d'un tel cours d'eau »²⁷. Pour les cours d'eau déjà dotés d'un tel cadre, il est prescrit aux Etats parties d'envisager de mettre lesdits accords en harmonie avec les principes de la CNU. A ce niveau, la tâche semble immense dans la sous région car peu de cours d'eau internationaux sont dotés de tels accords.

La CNU reconnaît par ailleurs le droit de chaque Etat riverain d'un cours d'eau, d'être partie à des accords de cours d'eau particuliers s'appliquant soit à l'ensemble d'un cours d'eau soit à « une partie du cours d'eau, ou à un projet ou programme particulier ou à une utilisation particulière ». Dans le premier cas, tous les Etats du cours d'eau ont le droit de participer à la négociation de l'accord et d'en devenir partie. Dans le second cas, un Etat riverain dont

²⁶ Préambule, §4.

²⁷ Art.3, al.3.

l'utilisation du cours d'eau risque d'être affectée par la mise en œuvre d'un accord sur une partie du cours d'eau ou par une utilisation particulière du cours d'eau, a le droit de participer à des consultations sur cet accord et « le cas échéant, à sa négociation de bonne foi afin d'y devenir partie dans la mesure où son utilisation du cours d'eau en serait affectée »²⁸.

1.1.2.2 L'institution de mécanismes de prévention des conflits dans l'utilisation des cours d'eau internationaux

Les règles substantielles applicables aux cours d'eau internationaux

Elles sont au nombre de deux, d'une part l'utilisation et la participation équitables et raisonnables et d'autre part l'interdiction de causer des dommages significatifs à d'autres Etats du cours d'eau.

La règle de l'utilisation et de la participation équitables et raisonnables

Les Etats du cours d'eau doivent utiliser les ressources en eau du cours d'eau en tenant compte des intérêts de tous les autres Etats du cours d'eau concerné. Selon l'article 5, ils doivent utiliser et mettre en valeur le cours d'eau « en vue de parvenir à l'utilisation et aux avantages maximaux et durables -compte tenus des intérêts des Etats du cours d'eau concernés- compatibles avec les exigences d'une protection adéquate du cours d'eau ». Il ne s'agit pas d'une utilisation égalitaire mais d'une utilisation qui préserve les intérêts de chaque Etat.

Certains facteurs et circonstances pertinents sont à prendre en compte pour déterminer le caractère équitable et raisonnable. Il s'agit entre autres :

- les facteurs géographiques, hydrographiques, hydrologiques, climatiques, écologiques et autres facteurs de caractère naturel ;
- les besoins économiques et sociaux des Etats du cours d'eau intéressé ;
- la population tributaire du cours d'eau dans chaque Etat du cours d'eau ;
- les effets de l'utilisation ou des utilisations du cours d'eau dans un Etat du cours d'eau sur d'autres Etats du cours d'eau ;
- les utilisations actuelles et potentielles du cours d'eau ;
- la conservation, la protection, la mise en valeur et l'économie dans l'utilisation des ressources en eau du cours d'eau ainsi que les coûts des mesures prises à cet effet ;
- l'existence d'autres options, de valeur comparable, susceptibles de remplacer une utilisation particulière, actuelle ou envisagée (article 6).

L'utilisation et la participation équitables et raisonnables impliquent *a priori* l'absence de priorité dans l'utilisation du cours d'eau international. Dans le cadre de l'utilisation d'un cours d'eau international, en l'absence d'accord ou de coutume, aucune utilisation ne peut être en soi prioritaire par rapport aux autres. C'est pourquoi, en cas de conflit entre des utilisations concurrentes d'un cours d'eau international, le conflit doit être résolu au regard des deux règles substantielles, une attention spéciale étant cependant accordée à la satisfaction des besoins humains essentiels (art. 10, Convention des NU). C'est l'expression indirecte du droit à l'eau, en tant que droit fondamental de la personne humaine. Par ailleurs, aucun Etat ne peut refuser l'utilisation équitable et raisonnable à un Etat, sous prétexte de se réserver une utilisation future des eaux du cours d'eau international.

²⁸ Article 4, al.1 et 2.

La règle de l'obligation de ne pas causer de dommages significatifs aux autres Etats du cours d'eau

Encore connu sous le nom de principe des effets extraterritoriaux non dommageables à l'environnement, l'obligation de ne pas causer de dommages significatifs aux autres Etats du cours d'eau²⁹ impose aux Etats, de veiller à ce que les activités qui ont lieu sur leur territoire n'aient pas de conséquences négatives ou préjudiciables sur le territoire d'autres Etats du cours d'eau, pour l'environnement d'autres Etats ou d'espaces non soumis à juridiction nationale (pollution, détournement du cours d'eau...).

Le principe n'est pas propre aux ressources en eau partagées mais concerne toutes les ressources naturelles. Il a été exprimé pour la première fois en 1941 dans la jurisprudence de la Fonderie du Trail, dans un différend opposant les USA au Canada à propos des fumées toxiques en provenance des fonderies de zinc et de plomb situées en territoire canadien et portant atteinte à l'environnement et à la santé humaine aux USA. Dans sa sentence du 11 mars 1941, le tribunal arbitral a déclaré que « En conséquence, le tribunal considère que, prises dans leur ensemble, les décisions citées constituent une base adéquate pour les conclusions auxquelles il est parvenu, à savoir que, d'après les principes du droit international aussi bien que d'après la législation des Etats Unis, aucun Etat n'a le droit d'user de son territoire ou d'en permettre l'usage de manière que des fumées causent un préjudice au territoire d'un autre Etat ou aux biens ou aux personnes qui s'y trouvent, s'il s'agit de conséquences sérieuses et si le préjudice est établi par des preuves claires et convaincantes ».³⁰

Il a été repris dans la Déclaration de Stockholm dont le principe 21, certainement l'un des plus célèbres dispose que « Les Etats... ont le devoir de s'assurer que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale ». Il en sera de même dans la Charte Mondiale de la Nature et dans la Déclaration de Rio de Janeiro qui vont dans le même sens à travers son principe 2. Le principe de l'utilisation non dommageable du territoire national est consacré de nos jours par de nombreuses conventions internationales en la matière soit dans leur préambule soit dans le dispositif du traité. Ce principe a été par la suite repris et confirmé à de nombreuses reprises. Il a été réaffirmé à plusieurs reprises par la jurisprudence internationale notamment dans l'affaire du Détroit de Corfou, où la CIJ a déclaré « Aucun Etat ne peut utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres Etats ».

Le principe trouve son fondement dans le fait que les Etats étant souverains, ils sont donc égaux en droits. Si les Etats ont chacun le droit d'exploiter leurs ressources et de mener les activités nécessaires à leur développement économique, social et culturel, les autres Etats ont également le droit de ne pas souffrir des conséquences de ces activités en subissant des dommages sur leur territoire. Comme le souligne Kiss « Tout Etat possède la plénitude de ses compétences territoriales qui sont exclusives. Il n'a donc pas, du moins en principe, à souffrir d'ingérences venues de l'extérieur : il a droit à ce que son territoire soit respecté. En particulier, il n'y a pas de raison pour que son environnement soit détérioré par les effets d'actes qui proviennent du territoire d'autres Etats. Ce droit n'est pas moins absolu que celui de l'Etat pollueur d'utiliser son territoire ».

L'interdiction d'utiliser son territoire à des fins dommageables aux autres Etats peut également reposer sur la règle de l'obligation *de due diligence* qui pèse sur l'Etat. Tout Etat a

²⁹ Article 7.

³⁰ ONU, *Recueil des sentences arbitrales*, II, 1965.

l'obligation de prendre les mesures appropriées pour ne pas causer de dommages significatifs à d'autres Etats du cours d'eau. Il doit à cet effet mettre en œuvre une surveillance efficace des activités menées sur son territoire, qu'elles soient l'œuvre des autorités étatiques ou de personnes privées. Au cas où cette règle de prévention n'a pas pu empêcher qu'un dommage significatif soit causé à un autre Etat du cours d'eau, l'Etat auteur doit prendre toutes les mesures appropriées, en tenant dument compte de la règle de l'utilisation équitable et raisonnable, pour éliminer ou atténuer le dommage et le cas échéant, discuter de l'indemnisation. Lorsqu'un dommage transfrontière significatif résultant d'activités liés à un cours d'eau a été causé à des personnes, l'Etat auteur du dommage, dans l'octroi aux personnes affectées, ne fait pas, conformément à son droit interne, de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu où le préjudice a été subi, de l'accès aux procédures juridictionnelles, d'un droit à indemnisation ou autre forme de réparation au titre du dommage causé par des activités menées sur son territoire. Dans le domaine des cours d'eau, la pollution de la ressource, la modification du régime hydrologique, la diminution du débit, la dérivation du cours d'eau constituent autant d'utilisations dommageables des ressources en eau partagées.

Les règles procédurales

Les règles procédurales sont d'une importance fondamentale car elles permettent la mise en œuvre des règles substantielles en matière de cours d'eau internationaux. Il s'agit de l'obligation générale de coopération entre Etats du cours d'eau, l'échange d'informations et de données ainsi que les règles de procédure en cas de mesures projetées ou de situation critique.

La règle de l'obligation générale de coopération

L'obligation générale de coopération pèse sur tous les Etats du cours d'eau. Elle doit s'opérer sur la base des principes du droit international (principe de l'égalité souveraine, de l'intégrité territoriale, de l'avantage mutuel, de la bonne foi). Elle permet de parvenir à l'utilisation optimale et à la protection adéquate de la ressource. Elle peut s'opérer en dehors de tout cadre institutionnel mais la CNU encourage les Etats à créer des institutions de gestion des cours d'eau internationaux à travers des mécanismes, commissions mixtes ou organisations (art.8, 2).

La coopération en matière de gestion des cours d'eau est appréhendée comme d'autant fondamentale qu'elle s'impose même lorsqu'il existe des obstacles sérieux à l'établissement de contacts directs entre Etats du cours d'eau. Même dans ce cas, l'obligation de coopération existe et doit être conduite, selon la CNU, par le biais de toute procédure indirecte acceptée par eux (article 30).

La règle de l'obligation d'échanges réguliers de données et d'informations

Cette obligation concerne les données et informations disponibles (hydrologiques, météorologiques, hydrologiques, écologiques et concernant la qualité de l'eau). Si un Etat demande des données et informations non disponibles, il doit supporter le coût normal de la collecte et le cas échéant, de l'élaboration de ces données et informations.

Ces données et informations doivent être collectées et élaborées d'une manière propre à en faciliter l'utilisation par les autres Etats du cours d'eau auxquels elles sont communiquées.

Les données et informations vitales pour la défense et la sécurité nationales ne sont pas concernées par cette obligation d'échanges d'informations et de données. Cependant, l'Etat en question doit coopérer de bonne foi pour fournir autant d'informations que les circonstances le permettent (article 9).

Règles de procédure en cas de mesures projetées : notification, consultation et négociation

La notification préalable

Toute nouvelle mesure sur un cours d'eau international, susceptible d'avoir des effets négatifs significatifs sur les autres Etats, doit faire l'objet d'une notification préalable à ces Etats du cours d'eau (articles 11-19).

- moment de la notification : elle doit être faite en « temps utile » pour éviter le fait accompli ;
- contenu de la notification : la notification doit contenir une indication des mesures envisagées, les données techniques et informations disponibles et le cas échéant, l'Etude d'Impact sur l'Environnement. Ces informations doivent être utiles c'est-à-dire permettre aux Etats destinataires d'avoir une bonne appréciation des effets négatifs éventuels de la mesure envisagée ;
- délai de réponse à la notification : le droit international exige un délai raisonnable permettant aux autres Etats de bien examiner la notification (Convention des NU, 6 mois). Ce délai peut être prorogé sur demande, pour un temps également raisonnable (6 mois dans la Convention des NU) ;
- obligations durant le délai de notification : il pèse sur l'Etat de notification, l'obligation de fournir sur demande, toutes données et informations supplémentaires disponibles. Il doit également s'abstenir de mettre en œuvre ou de permettre de mettre en œuvre, les mesures envisagées sans le consentement des Etats destinataires de la notification ;

Si les Etats destinataires répondent positivement à la notification soit de manière expresse soit de manière tacite (absence de réaction à la notification dans le délai prescrit), l'Etat notifiant peut entreprendre la réalisation des mesures envisagées conformément aux deux règles substantielles car il ne s'agit pas d'un blanc seing donné à l'auteur de la notification. En effet, les conditions éventuelles posées par le destinataire de la notification et acceptées par l'Etat notifiant doivent être respectées. Dans le cas contraire, il y a obligation de consultation.

En cas de procédure sans notification à un Etat du cours d'eau particulier, si cet Etat a des motifs raisonnables de penser qu'un autre Etat du cours d'eau projette des mesures qui peuvent avoir des effets négatifs significatifs sur son territoire, il peut demander à cet autre Etat d'appliquer les dispositions de la convention relative à l'obligation de notification des mesures projetées (article 18).

Les consultations

Si les Etats notifiés répondent négativement à la notification dans le délai imparti, il y a obligation de procéder à des consultations. La consultation consiste en des échanges d'informations en vue de parvenir à un accord. A ce stade, on estime qu'il n'y a pas encore véritablement de différend entre les Etats et qu'une bonne coopération et communication entre Etats doivent permettre d'aboutir à des résultats. S'il n'y a pas accord malgré tout, ils doivent procéder à des négociations.

Les négociations

L'engagement de négociations suppose la naissance d'un véritable différend. Elle se mènent sur les règles suivantes :

- les négociations doivent se mener de bonne foi ; chaque Etat doit de bonne foi, tenir compte raisonnablement des droits et intérêts légitimes de l'autre Etat ;
- elles doivent être menées avec la volonté d'aboutir à un accord ;
- durant les négociations, l'Etat notifiant ne doit entreprendre aucune mesure d'exécution de la mesure envisagée ;
- la négociation doit s'étaler sur un temps raisonnable (6 mois, Convention des NU) ;
- l'obligation de négociation n'emporte pas l'obligation de conclure (aboutir nécessairement à un accord).

En cas d'extrême urgence, l'Etat auteur de la notification peut cependant mettre en œuvre les mesures envisagées. L'urgence doit être motivée (liée à la protection de la santé, de la sécurité publique ou d'autres intérêts importants) de l'Etat.

Les règles de protection des cours d'eau internationaux

Protection générale des cours d'eau

Une obligation générale pèse sur tous les Etats du cours d'eau en matière de protection et de préservation qui va au-delà des cours d'eau pour également envisager leur écosystème (articles 20-26). Elle s'inscrit dans le cadre de la surveillance continue du cours d'eau.

A cet effet, les Etats doivent prendre :

- les mesures de prévention pour éviter les pollutions du cours d'eau (introduction d'espèces étrangères ou nouvelles susceptibles d'avoir des effets préjudiciables sur l'écosystème du cours d'eau ; établissement de la liste de substances dont l'introduction dans le cours d'eau doit être interdite, étudiée ou contrôlée ; entretien et protection des installations, aménagements et autres ouvrages sur le territoire national et liés à un cours d'eau international) ;

- les mesures de réduction et de maîtrise de la pollution (techniques et pratiques pour combattre la pollution de sources ponctuelles ou diffuses).

Protection des cours d'eau contre les situations dommageables

Les situations dommageables (article 27) sont celles qui, résultant d'activités humaines ou naturelles, risquent à moyen ou long terme, de causer des dommages à l'écosystème du cours d'eau (envasement, érosion, intrusion d'eaux salées, sécheresse, désertification, maladies hydriques). Les Etats du cours d'eau doivent prévenir et lutter contre de tels phénomènes. La surveillance continue de l'état du cours d'eau fournit des renseignements pertinents sur ces phénomènes.

Protection des cours d'eau en cas de situations d'urgence : notification d'urgence

Il s'agit des situations qui causent ou menacent de causer de façon imminente, des dommages graves à l'écosystème du cours d'eau. Il s'agit des accidents naturels ou d'origine humaine (article 28). Dans de telles circonstances, il pèse sur les Etats :

- l'obligation de notification d'urgence (information sans délai ou le plus rapidement) des Etats susceptibles d'être touchés par la situation d'urgence ainsi que les OIG compétentes;

- la notification d'urgence doit contenir toutes les informations relatives à la situation d'urgence permettant aux Etats menacés d'avoir une juste compréhension du phénomène pour mieux se protéger (la communication des mesures prises par l'Etat d'origine de la situation d'urgence pour se protéger et indications d'autres mesures appropriées pour les Etats menacés).

1.1.2.3 L'institution de mécanismes de résolution des conflits

La CNU organise une procédure de règlement des différends qui laisse une grande latitude aux Etats en la matière.

Obligation générale de règlement pacifique des différends

Lorsqu'un différend intervient entre des Etats du cours d'eau et n'a pu être résolu par la négociation, ces derniers doivent recourir aux mécanismes de règlement pacifique des différends (article 33). Il s'agit aussi bien des modes de règlement politiques des différends (bons offices, médiation ou conciliation) que des modes juridictionnels (arbitrage ou recours à la CIJ). Dans le cadre du règlement pacifique des différends, la CNU propose aux Etats deux mécanismes que sont l'enquête internationale et l'arbitrage.

L'enquête internationale

Si dans un délai de six mois, les parties n'ont pu résoudre leur différend par tout autre moyen de règlement pacifique, il est recouru à l'enquête internationale à la demande de l'un des Etats (article 33, §3). Une Commission d'enquête est alors constituée à cet effet.

La Commission d'enquête est composée de trois membres, dont un membre désigné par chacune des parties et un membre non ressortissant de l'un des deux Etats et désigné par les deux premiers membres. Ce dernier exerce les fonctions de Président de la Commission. Si les deux membres ne parviennent pas à désigner le troisième membre dans un délai de trois mois à compter de la date d'établissement de la Commission, l'une des parties peut demander au secrétaire général de l'ONU de procéder à sa désignation.

La Commission arrête elle-même sa procédure de travail. Les parties ont l'obligation de lui fournir toutes les informations dont elle a besoin pour mener à bien sa mission. Elles facilitent également l'entrée des membres de la Commission sur leur territoire respectif et leur assurent l'accès, aux fins d'inspection, des installations ou aménagements présentant un intérêt pour l'enquête.

Le rapport d'enquête est adopté à la majorité des membres de la Commission. Il est soumis aux parties pour appréciation. Il contient les conclusions motivées et les recommandations permettant de régler le différend de façon équitable.

L'arbitrage interétatique

La CNU institue un mécanisme d'arbitrage pour le règlement des différends entre Etats (Annexe de la Convention) dont les principaux éléments sont les suivants :

Composition

Le tribunal arbitral est composé de trois (03) membres. Chacune des parties au différend nomme un arbitre. Les deux arbitres à leur tour désignent le troisième membre du tribunal qui en assure la présidence (surarbitre). En cas de difficulté pour la désignation de ce dernier, il revient à la CIJ de nommer le troisième arbitre. Si dans un délai de deux mois après la nomination des deux arbitres, le Président du tribunal n'est pas désigné, le Président de la CIJ procède, à la requête de l'une des parties, à sa nomination, dans un délai de deux mois.

Droit applicable

Le tribunal applique la CNU et le droit international.

Procédure

Le tribunal arbitral établit ses propres règles de procédure. A la demande de l'une des parties, le tribunal arbitral recommande des mesures conservatoires indispensables. Le fait qu'une des parties ne se présente pas devant le tribunal ou se soit abstenu de faire valoir ses droits, ne fait pas obstacle à la procédure. Cependant, avant de prononcer sa sentence définitive, le tribunal s'assure que la demande est fondée en fait et en droit.

Obligations des parties

Les parties facilitent la fourniture de tous les documents, renseignements et facilités nécessaires, la comparution des témoins et des experts et la réception de leur déposition. Elles supportent à parts égales, les frais du tribunal.

Obligations des arbitres

Les arbitres sont tenus au secret professionnel et à la confidentialité.

Sentence arbitrale

La sentence arbitrale est obligatoire pour les parties au différend. Elle est sans appel sauf si les Etats en avaient décidé autrement dès le départ. Tout différend relatif à l'interprétation ou à l'exécution de la sentence peut être soumise par l'une des parties au tribunal arbitral qui l'a rendue.

1.2 La convention d'Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux

La Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Helsinki, 17 mars 1992) a été adoptée dans le cadre de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Europe. Cependant, en 2006, les Etats parties à la Convention ont décidé de l'amender pour l'ouvrir à la participation de tout autre Etat membre de l'Organisation des Nations Unies. Elle peut ainsi intéresser des Etats ouest africains. Mais au préalable, tous les Etats parties à la Convention doivent ratifier cet amendement avant qu'il n'entre en vigueur.

Bien que les préoccupations d'utilisation de l'eau n'y soient pas absentes, la Convention vise essentiellement à lutter contre les pollutions des cours d'eaux et des lacs internationaux à travers des mesures de prévention, de maîtrise et de réduction de la pollution (article 3) pour atteindre les objectifs souhaités de qualité de l'eau.

Pour réaliser les objectifs de la Convention, de nombreuses obligations sont mises à la charge des Etats parties :

- la coopération à travers la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux prévoyant la création d'organes communs pour la gestion de bassins hydrographiques déterminés (article 9) ;
- la surveillance et l'évaluation continues et communes des eaux transfrontières par l'élaboration et l'application de programmes appropriés (articles 4 et 11) ;
- l'échange d'informations notamment sur l'état environnemental des eaux transfrontières, les données relatives aux émissions dans ces milieux, les mesures prises ou prévues pour prévenir, maîtriser et réduire la pollution, les mesures nationales relatives aux rejets d'eaux usées (articles 6 et 13) ;
- la consultation sur la base de la réciprocité de la bonne foi et du bon voisinage sur les questions visées par la Convention, et le cas échéant, par l'intermédiaire des organes communs (article 10) ;
- les activités communes de recherche-développement pour atteindre les objectifs et critères de qualité de l'eau (article 12) ;

- la notification d'urgence en cas de situation critique susceptible d'avoir un impact transfrontière et pour y faire face, l'obligation d'organiser et exploiter des systèmes d'alerte et d'alarme consistant en des systèmes coordonnés ou commun de communication (article 14). En cas de situation critique, les parties, sur demande, s'accordent mutuellement assistance (article 15) ;
- l'information du public sur l'état des eaux transfrontières, les mesures de prévention, de maîtrise et de réduction de la pollution ainsi que leur efficacité. A cette fin, certains renseignements doivent être mis à la disposition du public, notamment les objectifs de qualité de l'eau et dans quelle mesure ils ont été atteints, les autorisations délivrées par les conditions y afférentes, les résultats des prélèvements d'échantillons (article 16).

Au plan institutionnel, la Convention d'Helsinki institue une Conférence des Parties qui se réunit tous les trois ans pour suivre l'application de la Convention. C'est ainsi qu'elle examine les politiques et les démarches méthodologiques des Etats parties en matière de protection et d'utilisation des eaux transfrontières, en vue d'améliorer davantage la protection et l'utilisation de ces eaux. Elle examine également l'application des accords bilatéraux et multilatéraux ou d'autres arrangements touchant la protection et l'utilisation des eaux transfrontières, auxquels une ou plusieurs d'entre elles sont parties. Elle envisage et entreprend toute autre action qui peut se révéler nécessaire aux fins d'application de la Convention.

La Convention organise également un secrétariat confié au Secrétaire exécutif de la Commission Economique pour l'Europe. Les fonctions de secrétariat consistent essentiellement en la convocation et la préparation des réunions des Parties, la transmission aux Parties, des rapports et autres renseignements reçus en application des dispositions de la Convention ou en toute autre tâche que lui confie la Conférence des Parties

1.3 Le projet d'articles de la Commission du Droit International sur les aquifères

C'est en 2005 que la Commission du Droit International (CDI) de l'ONU a constitué en son sein, un groupe de travail sur les ressources en eau partagées souterraines ou aquifères. Le but de ce projet de codification est d'établir un régime juridique certain pour ces eaux qui concernent plusieurs Etats.

Le groupe de travail a fourni deux rapports, celui de sa 57^e session (A/CN.4/L.681 du 2005) et celui de la 58^e session (A/CN.4/L.683 du 12 mai 2006). Ce dernier contient pour le moment des projets de dix neuf (19) articles et le processus doit être poursuivi pour l'élaboration de l'ensemble des articles afin de déboucher sur un projet de convention dans les années à venir.

Le projet d'articles de la CDI se rapproche des dispositions de la CNU sur de nombreux aspects. S'agissant d'abord de son champ d'application, le projet de convention adopte une approche systémique en ce qu'elle s'applique aux aquifères et aux systèmes d'aquifères, ces derniers étant composés d'une série de deux ou plus d'aquifères hydrologiquement reliés entre eux.

S'agissant des principes, la seule divergence du projet d'articles avec la CNU est l'affirmation de la souveraineté de l'Etat d'aquifère sur la portion de l'aquifère ou du système d'aquifère transfrontalier situé sous sa juridiction nationale. Les autres principes

demeurent identiques. En effet, le projet d'articles sur les aquifères consacre les deux règles substantielles en matière de gestion des ressources en eau partagées. Il s'agit de l'utilisation équitable et raisonnable de ces ressources (article 4), les facteurs à prendre en compte étant similaires (article 5), de la règle de l'obligation de ne pas causer de dommages significatifs aux autres Etats partageant l'aquifère, les Etats d'aquifère devant prendre les mesures préventives pour éviter de causer de tels dommages à d'autres Etats.

En ce qui concerne les règles procédurales, l'article 7 du projet d'articles institue une obligation de coopération sur la base de l'égalité souveraine, le développement durable, les bénéfices mutuels et la bonne foi dans le but de parvenir à une utilisation équitable et raisonnable ainsi qu'à une protection appropriée de l'aquifère ou du système d'aquifère. L'article 8 institue l'obligation d'échanges d'informations et de données sur l'aquifère ou le système d'aquifère. L'article 14 consacré aux mesures envisagées institue la notification, la consultation et la négociation lorsque les activités envisagées sont susceptibles d'avoir des effets négatifs significatifs sur les autres Etats d'aquifère.

Le projet d'articles organise enfin une protection des aquifères contre les pollutions et les situations dommageables. Les Etats d'aquifères organisent la prévention, la réduction et le contrôle de la pollution (articles 9-13).

Au terme de cette présentation succincte des textes internationaux qui constitueront le cadre de référence de notre étude, il convient maintenant d'examiner les instruments internationaux ouest africains en matière de gestion des ressources en eau, en mettant en exergue leurs points éventuels de convergence et de divergence tout en essayant dans la mesure du possible, d'indiquer comment les instruments universels peuvent être d'un apport utile pour les instruments sous régionaux.

II L'analyse des instruments internationaux africains de gestion des ressources en eau dans la perspective du droit international des ressources en eau

2.1 Les conventions multilatérales de bassin

2.1.1 Les conventions relatives au fleuve Niger

Les conventions régissant le fleuve Niger sont constituées de la Convention multilatérale révisée portant création de l'Autorité du fleuve Niger et d'une multitude d'accords bilatéraux qui en font partie intégrante.

2.1.1.1 La Convention révisée portant création de l'Autorité du Bassin du Niger

La Convention révisée portant création de l'Autorité du Bassin du Niger (29 octobre 1987) crée un organisme intergouvernemental, l'Autorité du Bassin du Niger (ABN). En matière d'utilisation du fleuve à des fins autres que la navigation, l'ABN exerce trois attributions importantes :

- harmoniser et coordonner les politiques nationales de mise en valeur des ressources en eau du Bassin du Niger ;

- participer à la planification du développement par l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de développement intégré du Bassin ;
- promouvoir et participer à la conception et à l'exploitation des ouvrages et des projets d'intérêt commun (article 4, a, b, c).

Pour la mise en œuvre des activités de l'Autorité, la règle de l'utilisation et de la participation équitables et raisonnables entre les différents Etats dans la perspective de la gestion quantitative de l'eau n'est pas envisagée par la Convention révisée. Il en est de même des règles de répartition de l'eau entre les différents usagers. Quant au principe de l'utilisation non dommageable du territoire national, la Convention l'énonce partiellement en ces termes « Ils [les Etats] s'engagent en outre à s'abstenir d'exécuter sur la portion du fleuve, de ses affluents et sous affluents relevant de leur juridiction territoriale, tous travaux susceptibles de polluer les eaux ou de modifier négativement les caractéristiques biologiques de la faune et de la flore » (article 4, §3). Cet énoncé est en effet partiel par rapport à la règle de l'interdiction de causer des dommages à d'autres Etats qui va au-delà de la pollution (qui demeure un aspect fondamental) pour concerner d'autres situations comme le détournement du cours d'eau (dérivation).

Malgré les attributions de l'ABN en matière d'utilisation du fleuve à des fins économiques, la convention n'organise pas une véritable procédure de prévention des conflits liés à la réalisation des activités sur le cours d'eau. L'article 3 (§3) met simplement à la charge des Etats membres, une obligation minimum d'information de l'ABN, pour les initiatives étatiques dans le bassin en disposant que « Les Etats membres s'engagent à informer le secrétariat exécutif de tous les projets et travaux qu'ils se proposeraient d'entreprendre dans le Bassin ». Si cette disposition peut être assimilée à l'obligation de notification préalable, elle demeure incomplète car devant s'en suivre éventuellement, l'obligation de consultation et l'obligation de négociation. Par ailleurs, une règle procédurale essentielle tel que l'échange régulier d'informations et de données fait défaut dans la Convention révisée.

S'agissant du règlement des différends, la Convention retient exclusivement le règlement interne à l'ABN en excluant l'intervention des tiers. Les différends doivent être réglés par voie de négociations directes entre les parties et à défaut, ils doivent être portés à l'attention du Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement, organe suprême d'orientation et de décision de l'ABN qui doit trancher en dernier ressort. Les modes de règlement diplomatiques faisant intervenir des tiers (bons offices, conciliation, médiation, l'enquête internationale) de même que les modes juridictionnels (arbitrage et règlement judiciaire) n'ont pas été sollicités.

Le recours exclusif aux mécanismes internes de négociations, s'il est révélateur du souci des Etats parties de faire de l'ABN une véritable institution de prévention des conflits susceptibles de s'élever entre les Etats, s'avère cependant très restrictif et peu réaliste. En effet, malgré cette volonté, certains conflits ne pourront pas toujours être résolus au sein de l'institution et nécessiteront des modes de règlement diplomatique faisant intervenir des tiers, voire des modes juridictionnels. C'est pourquoi il sied particulièrement de prévoir, en plus du règlement interne au sein des organisations de bassin, des mécanismes de recours à des tiers, tant diplomatiques que juridictionnels.

2.1.1.2 Les conventions bilatérales dans le cadre de l'ABN

Protocole d'accord entre la République du Niger et la République du Mali relatif à la coopération dans l'utilisation des ressources en eau du fleuve Niger (12 juillet 1988).

Ce protocole vise à assurer une coopération bilatérale soutenue pour l'utilisation des eaux du fleuve Niger (article 1) et institue un Comité Technique Consultatif Permanent (article 2). Il ne comporte aucune disposition relative ni aux règles substantielles ni aux règles de procédure en matière de gestion de cours d'eau internationaux.

Accord entre le Nigéria et le Niger concernant le partage équitable dans le cadre du développement, de la conservation et de la mise en valeur de leurs ressources en eaux communes (18 juillet 1990).

Bien que datant de 1990, cet Accord se rapproche le plus de la CNU. Selon l'article 1er, l'Accord vise à assurer le développement, la conservation et l'utilisation équitable des ressources en eau du bassin du fleuve commun aux deux Etats (article 1). Chaque Etat assure un partage équitable dans le développement, conservation et utilisation des eaux du bassin partagé. Les facteurs pertinents à prendre en compte pour déterminer le partage équitable, au nombre de douze sont énumérés à l'article 5 de l'Accord et se recoupent en de nombreux points avec les facteurs énumérés dans la CNU. Par ailleurs, les Etats parties collectent et fournissent à la Commission conjointe de coopération Niger-Nigeria, à intervalles réguliers, les informations et données nécessaires qui lui semblent de nature à assurer l'utilisation équitable des ressources en eau. Enfin les Etats parties ont l'obligation d'information et de consultation préalable de la Commission conjointe pour tout projet, programme ou plan susceptible d'avoir un impact appréciable sur l'utilisation équitable des ressources en eau (article 4). Ces règles méritent d'être plus élaborées.

Protocole d'Accord Cameroun/Nigéria sur la gestion intégrée et durable du Bassin de la Bénoué (Niamey, le 25 janvier 2000)

Il crée un Comité Technique Conjoint pour la gestion de la partie commune du fleuve Niger. Il ne comporte aucune disposition sur la prévention ou la résolution des conflits liés à l'eau.

2.1.2 Les conventions relatives au fleuve Sénégal

Le fleuve Sénégal fait l'objet de nombreux instruments conventionnels³¹. Seuls seront retenus, ceux qui présentent une pertinence pour la présente Etude.

2.1.2.1 Convention relative au statut du Fleuve Sénégal (11 mars 1972)

La Convention relative au statut du Fleuve Sénégal a déclaré le fleuve Sénégal, fleuve international. S'agissant des règles substantielles, la Convention ne consacre pas explicitement la règle de l'utilisation et de la participation équitables et raisonnables ainsi que celle de l'utilisation non dommageable du territoire. En effet, il est difficile de retrouver dans l'article 4, l'expression, même implicite de ces deux règles. En effet, en matière d'exploitation

³¹ Convention relative au statut des ouvrages communs (21 décembre 1978), Convention relative aux modalités de financement des ouvrages communs (12 mai 1982), Convention portant création de l'Agence de Gestion des Ouvrages Communs (AGOC) (5 janvier 1991), Convention portant création de la Société de Gestion et d'Exploitation du Barrage de Manantali (SOGEM, 7 janvier 1997), Convention portant création de la Société de Gestion et d'Exploitation du Barrage de Diama (SOGED, 7 janvier 1997).

agricole et industrielle, la Convention dispose que « les projets devront faire apparaître leurs incidences sur le régime du fleuve, ses conditions de navigabilité, d'exploitation agricole ou industrielle, l'état sanitaire des eaux, les caractéristiques biologiques de sa faune et de sa flore, ainsi que les besoins en eau appelée et le plan d'eau » (article 4, §2).

Quant aux règles procédurales, la Convention consacre expressément la notification en cas de mesures projetées avec la nécessité d'un consensus pour la mise en œuvre de ces mesures. Selon la Convention, « Les Etats contractants doivent être informés en temps utile de tout projet intéressant l'exploitation du fleuve » (article 4, §3) et un « projet susceptible de modifier d'une manière sensible, les caractéristiques du régime du Fleuve, ses conditions de navigabilité, d'exploitation agricole ou industrielle, l'état sanitaire des eaux, les caractéristiques biologiques de sa faune et de sa flore, son plan d'eau, ne peut être exécuté sans avoir été au préalable approuvé par les Etats contractants après discussion et justification des oppositions éventuelles » (article 4, §1). Par contre, la Convention est muette sur les autres règles de procédures.

La Convention pourrait bénéficier de la part de la CNU, non seulement d'une prise en compte plus claire des deux règles substantielles mais également des règles détaillées de notification, de consultation et de négociation en cas de mesures projetées.

En ce qui concerne enfin le règlement des différends, la Convention met à la charge des Etats parties, l'obligation de recourir d'abord à la conciliation et à la médiation, ensuite au mécanisme de règlement des différends de l'Union Africaine et enfin, en dernier recours, au règlement judiciaire de la Cour Internationale de Justice (article 18).

2.1.2.2 Convention portant création de l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (11 mars 1972)

A vocation essentiellement institutionnelle, elle ne contient pas de règles de prévention des conflits liés à l'utilisation et à la protection du fleuve. Elle reprend le même mécanisme de règlement des différends institué par la précédente Convention.

2.1.2.3 La Charte des Eaux du Fleuve Sénégal (28 mai 2002)

La Charte des Eaux du fleuve Sénégal a pour objet entre autres, de fixer les principes et les modalités de répartition des eaux entre les différents secteurs d'utilisation ainsi que ceux relatifs à la préservation et à la protection de l'environnement. Avec la Charte des Eaux, nous sommes au cœur d'une utilisation des eaux du fleuve à des fins économiques puisqu'il s'agit de déterminer les modalités de répartition entre les différents utilisateurs de la ressource.

La Charte des Eaux fait référence, dans son préambule, « aux principes généraux du droit de l'eau résultant du droit international et du droit coutumier international qui ont inspiré le régime des cours d'eau internationaux, et en particulier la Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation du 21 mai 1997 » bien que celle-ci ne soit pas encore entrée en vigueur.

La répartition des eaux entre les différentes utilisations s'opère en fonction de critères qui sont essentiellement basés sur ceux de la CNU à savoir, l'utilisation équitable et raisonnable des eaux du fleuve, l'obligation de préserver l'environnement et l'obligation de négocier en cas de conflit (article 4). La Charte consacre également l'obligation de notification pour les projets et programmes susceptibles d'avoir des effets négatifs sur la quantité et la qualité des ressources

en eau. L'article 4 institue ainsi « l'obligation pour chaque Etat riverain, d'informer les autres Etats riverains avant d'entreprendre toute action ou tout projet qui pourrait avoir un impact sur la disponibilité de l'eau et/ou la possibilité de mettre en oeuvre des projets futurs ». L'obligation de notification est davantage détaillée par les dispositions de l'article 24 de la Charte. C'est ainsi que la notification pour les projets susceptibles d'avoir des effets négatifs sur les eaux du fleuve est faite aux autres Etats riverains par l'intermédiaire du Haut Commissariat. Les autres modalités de la notification sont également détaillées souvent en des termes similaires à la CNU. En effet, comme dans le cadre de cette dernière, la notification doit se faire « en temps utile », doit être accompagnée de toutes « les données techniques » nécessaires à son évaluation, notamment les « études d'impact ». Il n'en demeure pas moins cependant que la Charte peut bénéficier des règles de procédure détaillées contenues dans la CNU.

La Charte des Eaux consacre les mêmes modalités de règlement des différends que les deux conventions précédentes relatives au fleuve Sénégal.

2.1.3 Les Conventions relatives au fleuve Gambie

Trois accords constituent le cadre juridique de gestion du fleuve Gambie. Il s'agit de la Convention relative au statut du Fleuve Gambie (Kaolack, 30 juin 1978), la Convention portant création de l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Gambie (Kaolack, 30 juin 1978) et la Convention relative au statut juridique des ouvrages communs (1985).

Il n'existe nulle trace des règles substantielles dans les conventions sur le fleuve Guinée. S'agissant des règles procédurales, l'article 4 de la Convention relative au statut du fleuve Gambie portant sur l'exploitation agricole et industrielle du fleuve, oblige tout Etat partie, à soumettre à l'approbation préalable des autres Etats, tout projet susceptible d'entraîner des modifications sérieuses des caractéristiques du régime du fleuve, des conditions de navigation, l'exploitation agricole et industrielle du fleuve, l'état sanitaire des eaux, les caractéristiques biologiques de la faune et de la flore ainsi que le niveau des eaux. Au-delà de six mois après la notification et à défaut d'objection de la part des autres Etats, l'Etat notifiant peut entreprendre ses travaux. On peut faire remarquer que ce délai est identique à celui de la CNU. Cependant, la Convention reste muette au cas où aucun compromis n'a été obtenu au terme de ce délai initial de six mois. Cette convention pourrait naturellement profiter des règles substantielles et des règles de procédure détaillées concernant les étapes ultérieures de consultation et de négociation.

En cas de différend résultant de l'interprétation ou l'application de la Convention, les Etats parties recourent à la conciliation ou à la médiation. Lorsqu'aucun compromis n'a pas été obtenu, ils ont l'obligation d'utiliser les mécanismes de règlement des conflits de l'Union Africaine. En dernier ressort, ils recourent à la Cour Internationale de Justice.

Les deux autres conventions ne consacrent pas de dispositions spécifiques en matière de prévention et de résolution des différends liés aux ressources en eau partagées.

2.1.4 Les conventions relatives au Lac Tchad

Le cadre juridique actuel du Lac Tchad en matière de gestion des ressources en eau est constitué de la Convention et du statut relatif au développement du Bassin du Lac Tchad (Fort

Lamy, 22 mai 1964)³².

La Convention et le statut relatif au développement du Bassin du lac Tchad regroupent quatre pays dont deux de l'Afrique de l'Ouest³³. Elle ne contient aucune des règles substantielles. Quant aux règles procédurales, l'article 5 du statut relatif à l'utilisation domestique, agricole et industrielle des ressources en eau, consacre la règle de la notification et de la consultation préalables pour les mesures projetées sur le cours d'eau. En effet, les Etats parties s'engagent, avant tout début de travaux sur la portion de bassin sous leur juridiction nationale, et susceptible d'avoir des effets négatifs sur les ressources en eau ou en sol, à consulter au préalable la Commission. Le statut ne détaille cependant pas la procédure. La Convention pourrait bénéficier des règles substantielles et de certaines règles procédurales détaillées.

S'agissant du règlement des différends susceptibles de s'élever lors de l'application et de l'interprétation de la Convention, les Etats parties recourent aux mécanismes de règlement des conflits de l'Union Africaine (Convention, article 7).

2.1.5 La Convention portant statut du Fleuve Volta et création de l'Autorité du Bassin de la Volta

La Convention portant statut du Fleuve Volta et création de l'Autorité du Bassin de la Volta (19 janvier 2007) et non entrée en vigueur, a un double objet. Il déclare le fleuve Volta, fleuve international et crée une organisation de bassin, l'Autorité du Bassin de la Volta chargée selon l'article 3, de « la mise en oeuvre d'une coopération internationale pour la gestion rationnelle et durable des ressources en eau du bassin du fleuve Volta et d'une meilleure intégration socioéconomique sous-régionale ».

L'ABV exerce de nombreuses attributions en matière de gestion de la Volta à des fins autres que la navigation. Selon l'article 6 de la Convention, l'ABV a pour missions de :

« 1. promouvoir les outils de concertation permanente entre les parties prenantes au développement du bassin ;

2. promouvoir la mise en oeuvre de la gestion intégrée des ressources en eau et le partage équitable des bénéfices découlant de leurs différentes utilisations ;

3. autoriser la réalisation d'ouvrages et de projets envisagés par les Etats Parties et pouvant avoir un impact significatif sur les ressources en eau du fleuve ;

4. réaliser des projets et des ouvrages communs ;

5. contribuer à la réduction de la pauvreté, au développement durable des Etats Parties et à une meilleure intégration socio-économique sous-régionale ».

Pour permettre à l'ABV d'accomplir sa mission, la Convention consacre les règles et principes essentiels de la prévention des conflits en matière de ressources en eau partagées. C'est en cela qu'elle s'avère une convention moderne en ce qu'elle prend en compte les

³² Deux autres conventions, l'Accord portant réglementation commune sur la faune et la flore (3 décembre 1977) et l'Accord de Moundou entre le Cameroun et le Tchad relatif au prélèvement d'eau dans le Logone aux fins hydroagricoles.

³³ Cameroun, Niger, Nigeria, Tchad.

évolutions récentes du droit des cours d'eau internationaux. Elle est donc conforme au droit international des cours d'eau, ce qui facilite son intégration dans l'ordre juridique international. On y retrouve ainsi les règles substantielles de l'utilisation et de la participation équitables et raisonnables ainsi que celle de l'interdiction de causer des dommages significatifs à d'autres Etats du cours d'eau (article 4, a et g). Quant aux règles de procédure, elles y sont consacrées mais ne sont pas détaillées comme dans le cadre de la CNU. C'est le cas des règles de procédure les plus importantes tels que l'obligation de coopérer entre Etats partageant le même bassin versant (article 4, b), l'échange régulier de données et d'informations entre Etats Parties (article 4, c), la notification de mesures projetées pouvant avoir des impacts négatifs, ainsi que les consultations et les négociations y afférentes (article 4, d), la précaution et la prévention (article 4, e), la protection et la préservation des écosystèmes (article 4, f) ou la notification des situations d'urgence (article 4, h).

Ces règles méritent cependant d'être développées davantage pour mieux répondre à leur objectif ultime de prévention des conflits liés aux cours d'eau internationaux. En effet, plus les règles de procédure sont détaillées, plus elles sont aptes à jouer le rôle qui leur est dévolu dans la mise en œuvre des règles substantielles. C'est pourquoi, les règles de procédures détaillées contenues dans la CNU seront d'un apport utile à la Convention sur le Bassin de la Volta lorsque l'ABV commencera à mener des activités opérationnelles, sous forme de projets et de programmes de mise en valeur ou de protection du cours d'eau.

Le règlement des différends dans le cadre de la Convention sur le Bassin de la Volta s'opère de manière graduelle. Selon l'article 13 de la Convention, en cas de différend, les Etats Parties doivent essayer d'abord le règlement à l'amiable au sein de l'Autorité. Lorsque le différend n'a pas été ainsi résolu, les parties doivent ensuite recourir à la conciliation et la médiation au sein de l'Autorité. À défaut d'accord, les Etats Parties saisissent alors les organes compétents de la CEDEAO ou de l'Union Africaine. En dernier recours, ils saisissent la Cour Internationale de Justice dans le cadre du règlement judiciaire. Il ressort de ces dispositions de l'article 13 que le règlement diplomatique au sein de l'ABV et des organisations régionales a été privilégié et que le règlement judiciaire n'intervient qu'en cas d'échec des procédures précédentes.

2.2 Les conventions bilatérales

Protocole d'accord entre la République de Guinée et la République de la Guinée-Bissau sur l'aménagement du Fleuve Koliba-Korubal (Conakry, le 21 octobre 1978).

Le Protocole a pour objectif « l'aménagement régional intégré du bassin du fleuve Koliba-Korubal y compris ses affluents, en vue d'optimiser son développement sans porter préjudice aux intérêts propres à chaque pays » (article 1). Il institue à cet effet un Comité Technique Permanent (article 3). Il ne consacre aucune règle substantielle ni procédurale. Il peut donc utilement bénéficier des règles substantielles et procédurales de la CNU.

2.3 Les instruments internationaux non conventionnels

Le Code de Conduite sur le Bassin de la Volta

Les instruments internationaux concertés non conventionnels sont rares en matière de gestion des ressources en eau partagées en Afrique de l'Ouest. Une exception notable en la matière

est fournie par le Code de Conduite pour la gestion durable et équitable des ressources en eau du Bassin de la Volta entre le Burkina Faso et le Ghana.

Le Code de Conduite élaboré de juin 2005 à juin 2006 dans la cadre du Projet d'Amélioration de la Gouvernance de l'Eau dans le Bassin de la Volta (PAGEV) avec l'appui de l'UICN et du Partenariat Ouest Africain de l'Eau, a pour objectif de créer des mécanismes de consultation institutionnalisés élargis entre les deux pays, basés sur un consensus sur les principes clés de la gestion des ressources en eau du Bassin de la Volta. Le Code de Conduite détermine les principes de gestion des ressources en eau partagées du bassin, les lignes directrices devant guider l'action des deux Etats, les actions conjointes susceptibles d'être entreprises ainsi que les mécanismes institutionnels de mise en œuvre.

Au plan juridique, le caractère non contraignant du Code n'altère en rien sa nature juridique. C'est un instrument juridique destiné à régir le comportement des Etats par un consensus sur les principes et règles essentielles. Des instruments concertés non conventionnels ont eu un impact considérable dans les relations internationales. Dans le domaine de l'environnement, on peut citer les Déclarations de Stockholm ou de Rio qui font autorité de nos jours, en raison non seulement des principes fondamentaux qu'elles ont véhiculés mais également de leur influence sur les droits nationaux de l'environnement. Nonobstant leur nature non conventionnelle, elles ont profondément façonné le droit de l'environnement. Dans un autre registre, l'on peut aisément mentionner la Déclaration universelle des droits de l'homme qui, au-delà de sa valeur morale, se révèle être le vivier normatif en matière de protection et de promotion des droits de l'homme.

Si la mise en œuvre par les Etats d'instruments internationaux dépend de la nature de l'instrument (conventionnel ou non), elle dépend aussi de la volonté des Etats. Cette volonté est fonction de la conviction des Etats de l'existence d'intérêts communs. Dans l'espèce, l'application du Code de conduite dépendra de la conviction des Etats d'intérêts communs dans une gestion concertée du Bassin. En effet, lorsque les Etats sont conscients de l'appartenance à un bassin hydrographique commun et allant, et partant de la nécessité d'une gestion concertée des ressources naturelles partagées pour une utilisation plus optimale et rationnelle, les chances sont réelles qu'ils facilitent la mise en œuvre du Code. C'est en définitive la volonté des Etats d'en faire un instrument utile de régulation de leurs rapports mutuels qui détermine l'application d'un instrument international.

Le Code de Conduite pour la gestion durable et équitable des ressources en eau du Bassin de la Volta entre le Burkina Faso et le Ghana est l'un des rares instruments à consacrer tous les principes et règles de gestion des cours d'eau internationaux dans leur utilisation à des fins autres que la navigation. On y trouve ainsi les deux règles substantielles de l'utilisation équitable (article 11) et de l'utilisation non dommageable du territoire national (article 7). Il est également de même des règles de procédures comme les principes de coopération (article 10), de prévention de la pollution (article 12), d'évaluation environnementale (article 19), de l'information mutuelle (article 20), de notification (article 21), de consultation et de négociation (article 22), d'attention particulière à accorder à la satisfaction des besoins humains essentiels en cas de conflits entre utilisations concurrentes (article 25), de prévention des situations dommageables (article 28), d'introduction contrôlée d'espèces aquatiques étrangères nouvelles (article 29) ou encore de conservation prioritaire des écosystèmes aquatiques (article 30).

En ce qui concerne le règlement des différends nés de son interprétation ou de son application, le Code de Conduite, en raison de sa nature non conventionnelle, se limite aux modes non juridictionnels de règlement des conflits. Après avoir posé le principe général de

l'obligation de règlement pacifique des différends internationaux conformément à la Charte des Nations Unies (article 55, i), les Etats au différend doivent saisir d'abord la Commission consultative instituée par le Code de Conduite chargée de superviser et de coordonner la mise en œuvre du Code (article 55, ii). Lorsqu'un compromis n'a pas été obtenu au sein de la Commission consultative, le différend est réglé en dernier ressort par la voie diplomatique à travers les ministres des Affaires étrangères des deux Etats (article 55, iii). Durant toute la période de règlement du conflit, les Etats s'abstiennent de tout acte de nature à aggraver la situation ou à créer un obstacle au règlement amical du différend (article 55, iv).

L'examen des instruments internationaux conventionnels ou non conventionnels fait ressortir une disparité dans la prise en compte des règles internationales en matière d'utilisation et de protection des cours d'eau internationaux. Cette disparité provient surtout de l'âge desdits instruments et de leur ambition respective. Mais dans l'ensemble, ils sont tous moins détaillés tant en ce qui concerne les règles d'utilisation que de protection des cours d'eau internationaux.

Tableau récapitulatif des principales forces et faiblesses des conventions sous régionales Ouest africaines et l'apport potentiel de la CNU

Textes conventionnels	Forces	Faiblesses	Apport éventuel de la CNU
Convention révisée portant création de l'Autorité du Bassin du Niger	<p>Enoncé partiel de l'obligation de ne pas causer de dommages significatifs (article 4 §3)</p> <p>Absence d'une véritable procédure de prévention des conflits</p> <p>Enoncé partiel de l'obligation de notification préalable (article 3, §3)</p>	<p>Absence de la règle de l'utilisation et de participation équitables et raisonnables</p> <p>Absence des règles de répartition de l'eau entre les différents usagers</p> <p>Enoncé partiel de l'obligation de ne pas causer de dommages significatifs</p> <p>Absence d'une véritable procédure de prévention des conflits</p> <p>Enoncé partiel de l'obligation de notification préalable,</p> <p>Absence de la règle de l'échange régulier d'informations et de données</p> <p>Recours exclusif au règlement des conflits au sein de l'ABN</p>	<p>Utilisation et participation équitables et raisonnables (articles 5 et 6)</p> <p>Utilisation et participation équitables et raisonnables (articles 5 et 6) et absence de priorité d'utilisation de l'eau (article 10)</p> <p>Obligation de ne pas causer de dommages significatifs (article 7)</p> <p>Règles détaillées de procédures (articles 8 à 19)</p> <p>Enoncé complet de l'obligation de notification préalable (article 12)</p> <p>Echange régulier de données et d'informations (article 9)</p> <p>Mécanismes appropriés de règlement des conflits faisant intervenir des tiers (article 33)</p>
Accord entre le Nigeria	Utilisation équitable	Absence de la règle d'interdiction de causer des	Interdiction de causer des dommages significatifs (article

et le Niger concernant le partage équitable dans le cadre du développement, de la conservation et de la mise en valeur de leurs ressources en eaux communes	des ressources en eau (article 1) Echange d'informations et de données (article 4) Notification préalable (article 4)	dommages Absence de la notification d'urgence	7) Notification d'urgence (article 28)
Protocole d'Accord Cameroun/Nigeria sur la gestion intégrée et durable du Bassin de la Bénoué		Aucune disposition sur les règles de prévention ni de résolution des conflits	Règles substantielles (article 5 à 7) et de procédure (articles 8 à 19)
Convention relative au statut du Fleuve Sénégal	Règle de notification préalable de mesures projetées (article 4, §1 et 3) Mécanisme approprié de règlement des différends (article 18)	Ne consacre pas expressément les règles substantielles (article 4, §2).	Règles substantielles (article 5 à 7)

Convention portant création de l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal	Mécanisme approprié de règlement des différends	Aucune règle de prévention des conflits	Règles substantielles (article 5 à 7) et de procédure (articles 8 à 19)
La Charte des Eaux du Fleuve Sénégal	Utilisation équitable et raisonnable des eaux du fleuve	Règles de notification préalable pourraient être davantage détaillées.	Procédure détaillée de notification préalable (articles 11 à 19)

	(Articles 4 et 24) Obligation de préserver l'environnement Notification préalable		
Convention relative au statut du Fleuve Gambie	Notification préalable (article 4) Mécanisme de règlement des conflits	Aune règle substantielle	Règles substantielles (article 5 à 7)
Convention relative au développement du Bassin du Lac Tchad	Règle de la notification et de la consultation préalable (article 5)	Pas de règles substantielles	Règles substantielles (article 5 à 7)
Convention portant statut du Fleuve Volta et création de l'Autorité du Bassin de la Volta	Utilisation et de la participation équitables et raisonnables (article 4, a) Interdiction de causer des dommages significatifs à d'autres Etats (article 4, g) Importantes règles de procédures : Obligation de coopérer entre Etats	Règles de procédure cependant non détaillées	Règles de procédure détaillées (articles 8 à 19)

	<p>partageant le même bassin versant (article 4, b)</p> <p>Echange régulier de données et d'informations entre Etats Parties (article 4, c)</p> <p>Notification, consultation et négociation en cas de mesures projetées,</p> <p>Précaution et la prévention (article 4, e),</p> <p>Notification des situations d'urgence (article 4, h).</p> <p>Mécanisme de règlement des conflits</p>		
<p>Protocole d'accord entre la République de Guinée et la République de la Guinée-Bissau sur l'aménagement du Fleuve Koliba-Korubal</p>		<p>Aucune règle substantielle ni procédurale</p>	<p>Règles substantielles (article 5 à 7) et de procédure (articles 8 à 19)</p>

<p>Code de Conduite pour la gestion durable et équitable des ressources en eau du Bassin de la Volta</p>	<p>Utilisation et participation équitables et raisonnables (article 11)</p> <p>Utilisation non dommageable du territoire national (article 7)</p> <p>Importantes règles de procédure :</p> <p>Règle de coopération (article 10)</p> <p>Prévention de la pollution (article 12)</p> <p>Evaluation environnementale (article 19)</p> <p>Information mutuelle (article 20)</p> <p>Notification de consultation et de négociation (articles 20 et 22)</p>	<p>Règles de procédure non détaillées</p>	<p>Règles détaillées de procédure (article 8 à 19)</p>
--	---	---	--

III Les perspectives de ratification de la CNU par les Etats de l'Afrique de l'Ouest

3.1 L'absence d'initiatives en Afrique de l'Ouest en matière de ratification de la CNU

A la fin de l'année 2006, seuls quatorze (14) Etats au niveau mondial ont ratifié la CNU dont trois africains³⁴. Aucun Etat de la région Ouest africaine n'a exprimé son consentement à être lié par ce traité. Dix ans après l'adoption de la CNU, la moitié des 35 ratifications nécessaires à son entrée en vigueur n'est pas encore obtenue.

Dans la perspective de la ratification, il convient de distinguer les Etats qui ont signé la Convention et ceux qui ne l'ont pas fait car les deux catégories d'Etats ne sont pas dans la même situation juridique.

Bien que la signature ne lie pas juridiquement les Etats, elle a une portée juridique certaine en ce que l'Etat qui a signé la convention n'est pas dans la même situation que celui qui ne l'a pas signé. La signature crée des droits et des obligations pour l'Etat signataire. L'obligation créée consiste en une obligation de comportement de bonne foi vis-à-vis d'un acte amené à produire des obligations de fond. L'Etat qui a ratifié le traité doit s'abstenir d'actes qui priveraient le traité de son objet et de son but lorsqu'il a signé le traité (CV, article 18). Bien qu'il n'existe pas d'obligation pesant sur un Etat de ratifier un traité qu'il a signé, un Etat qui a signé un traité doit examiner ledit traité de bonne foi dans la perspective de sa ratification. Au titre des droits, l'on peut mentionner que l'Etat signataire, ayant qualité pour devenir partie au traité, est destinataire des diverses communications relatives à la vie du traité effectuées par le dépositaire. Il peut formuler des objections aux réserves formulées par d'autres Etats lors de la signature. De même, les clauses finales étant destinées à être mises en œuvre immédiatement, l'Etat signataire doit les exécuter. Enfin, dans le cas où le traité le prévoit, l'application provisoire du traité concerne uniquement les Etats qui l'ont adopté. Trois Etats se trouvent dans cette situation. Il pèse donc sur ces derniers une obligation juridique et morale plus importante.

Les Etats n'ayant pas signé la Convention ne sont soumis à aucune obligation juridique ni morale. Seuls l'opportunité politique commandera leur attitude future vis-à-vis du traité. Ils pourront y adhérer par ratification selon les formes prescrites.

3.2 Les raisons de l'absence de véritables initiatives de ratification

3.2.1 L'apport limité des travaux préparatoires de finalisation et d'adoption de la CNU

3.2.1.1 La participation de l'Afrique de l'Ouest aux sessions du Groupe de travail

Le projet d'articles sur l'utilisation des cours d'eau à des fins autres que la navigation, élaboré par la CDI (1974-1994) fut transmis à l'Assemblée générale de l'ONU pour la suite qu'il

³⁴ Finlande (23/12/1998), Hongrie (26/01/2000), Irak (09/07/2001), Jordanie (22/06/1999), Liban (25/05/1999), Libye (14/06/2005), Namibie (29/08/2001), Pays Bas (09/01/2001), Norvège (30/09/1998), Portugal (22/06/2005), Qatar (28/02/2002), Afrique du Sud (26/10/1998), Suède (15/06/2000), Syrie (02/04/1998).

convenait de lui donner. Celle-ci, au lieu de convoquer comme d'ordinaire, une conférence diplomatique, créa, au sein de la sixième Commission de l'Assemblée Générale de l'ONU, la Commission des questions juridiques, un Groupe de travail ouvert à tous les Etats membres de l'Organisation. Le mandat du groupe de travail était d'élaborer, dans un délai de trois semaines (7-25 octobre 1996), un projet de convention sur la base des projets d'articles adoptés par la Commission du Droit International et à la lumière des commentaires et observations des Etats (AG /Rés. A/49/52, §2 et 3). Au terme de ce premier délai imparti, le Groupe de travail n'a pu achever sa mission. C'est ainsi qu'à nouveau, l'Assemblée générale lui a accordé un délai supplémentaire de deux semaines allant du 24 mars au 4 avril 1997 (Rés. 51/206). Au terme de ce second délai, le Groupe de travail a remis à l'Assemblée générale son rapport contenant la version finale du projet de convention (Rés. A/51/864).

La participation de l'Afrique de l'Ouest aux travaux du Groupe de travail fut doublement marginale. D'abord, bien que le Groupe de travail soit ouvert à tous les Etats membres de l'ONU, seuls deux Etats de la sous région, le Nigeria et le Mali ont effectivement pris part aux travaux, aux côtés de 52 autres Etats comme cela ressort des comptes rendus officiels des débats.³⁵ Les comptes-rendus des débats font en effet ressortir uniquement la participation de ces deux Etats ouest africains. Ensuite, ces deux Etats sont intervenus de manière ponctuelle lors des travaux, le représentant de chacun d'eux ayant intervenu une seule fois³⁶. Cette faible intervention dans les débats ne permet pas de percevoir la propre position de ces deux Etats comme ce fut le cas pour les représentants d'autres Etats participants au Groupe de travail.

Lors de l'adoption du projet de convention par le Groupe de travail, alors que le Nigeria a voté en faveur de la Convention, le Mali s'est abstenu³⁷. Là encore, contrairement à certains Etats, les deux Etats de l'Afrique de l'Ouest ne sont pas intervenus pour justifier le sens de leur vote.

3.2.1.2 La participation de l'Afrique de l'Ouest à l'adoption finale de la Convention

Le projet du groupe de travail a été transmis à l'Assemblée générale pour vote le 21 mai 1997 (Rés. A/51/229). Durant ce vote, la situation des Etats de l'Afrique de l'Ouest était disparate. Seuls quatre (04) Etats de la sous région ont voté pour la Convention (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Libéria, Sierra Léone), deux (02) Etats se sont abstenus (Ghana et Mali), six (06) Etats étaient absents lors du vote (Bénin, Cap vert, Guinée, Niger, Nigeria, Sénégal) et nulle mention n'est faite de la situation des trois (03) autres Etats de la sous région (Togo, Gambie, Guinée Bissau)³⁸, aucun représentant de ces trois derniers Etats n'ayant probablement pas participé à la session des Nations Unies ayant adopté la Convention.

³⁵ A/C.6/51/SR. 13 à A/C.6/51/SR. 62

³⁶ Assemblée Générale, 6ème Commission, Compte rendu officiels, 1996, A-C.6-51-SR.50 §21 (Nigeria) et A-C.6-51-SR.57 §6 (Mali).

³⁷ Assemblée Générale, 6ème Commission, Compte rendu officiels, 1996, A-C.6-51-SR.62 §2 du 4 avril 1997.

³⁸ *En faveur*: Albania, Algeria, Angola, Antigua and Barbuda, Armenia, Australia, Austria, Bahrain, Bangladesh, Belarus, Botswana, Brazil, Brunei Darussalam, Burkina Faso, Cambodia, Cameroon, Canada, Chile, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Djibouti, Estonia, Federated States of Micronesia, Finland, Gabon, Georgia, Germany, Greece, Guyana, Haiti, Honduras, Hungary, Iceland, Indonesia, Iran, Ireland, Italy, Jamaica, Japan, Jordan, Kazakstan, Kenya, Kuwait, Lao Peoples Democratic Republic, Latvia, Lesotho, Liberia, Libya, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Madagascar, Malawi, Malaysia, Maldives, Malta, Marshall Islands, Mauritius, Mexico, Morocco, Mozambique, Namibia, Nepal, Netherlands, New Zealand, Norway, Oman, Papua New Guinea, Philippines, Poland, Portugal, Qatar, Republic of Korea, Romania, Russian Federation, Samoa, San Marino, Saudi Arabia, Sierra Leone, Singapore, Slovakia, Slovenia, South Africa, Sudan, Suriname, Sweden, Syria, Thailand, Trinidad and Tobago, Tunisia, Ukraine, United Arab Emirates, United Kingdom, United States, Uruguay, Venezuela, Vietnam, Yemen, Zambia.

Aucun Etat de l'Afrique de l'Ouest n'a par contre voté contre la Convention, ce qui révèle l'absence d'une opposition fondamentale à la CNU de la part d'un Etat de l'Afrique de l'ouest.

3.2.1.3 La portée de la participation

L'état de la participation de l'Afrique de l'Ouest à la finalisation de la CNU au sein du Groupe de travail ainsi qu'à l'adoption définitive de la CNU par l'Assemblée générale ne permet pas de recueillir des informations susceptibles d'éclairer l'attitudes des Etats de la sous région relativement à cette convention. Les Etats qui ont participé à l'adoption de la CNU le 21 mai 1997 ne se sont pas exprimés pour justifier le sens de leur vote. En effet, la position des Etats de l'Afrique de l'Ouest ayant voté pour la Convention ou s'étant abstenu n'est pas perceptible. Contrairement à certains Etats qui sont intervenus pour justifier leur vote, le jour même de l'adoption de la Convention par l'Assemblée Générale³⁹, les Etats concernés de l'Afrique de l'Ouest ne se sont pas exprimés sur leur position respective. Ainsi, il demeure impossible de déterminer pourquoi les quatre Etats de la sous région ont voté en faveur de la Convention. La même question se pose pour les deux autres Etats qui se sont abstenus. L'absence d'une déclaration expliquant les motivations du sens du vote des Etats rend malaisé toute appréciation objective. Dans ces conditions, il est simplement loisible d'interpréter les positions diverses des Etats africains.

Les Etats ayant voté en faveur de la Convention

Le vote en faveur d'un texte conventionnel exprime non seulement l'intérêt de cet Etat vis-à-vis du problème qui fait l'objet du texte mais surtout la satisfaction de cet Etat relativement à la capacité du texte à résoudre la question internationale, conformément à sa propre vision et à ses intérêts fondamentaux. En l'espèce, les Etats signataires de la CNU reconnaissent les risques de conflits liés à la gestion des ressources en eau partagées et la nécessité d'un instrument conventionnel pour la gestion de ces eaux. Plus, leur vote en faveur du texte consacre la reconnaissance du caractère approprié du texte conventionnel à atteindre les objectifs de pacification des relations internationales, à travers la prévention et la résolution des conflits liés à l'eau. Mais plus encore, ces Etats estiment que le texte conventionnel préserve leurs intérêts fondamentaux en matière de gestion des cours d'eau qu'ils partagent avec d'autres Etats de la sous région.

Contre: Burundi, China, Turkey.

Se sont abstenus: Andorra, Argentina, Azerbaijan, Belgium, Bolivia, Bulgaria, Colombia, Cuba, Ecuador, Egypt, Ethiopia, France, Ghana, Guatemala, India, Israel, Mali, Monaco, Mongolia, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Rwanda, Spain, United Republic of Tanzania, Uzbekistan.

Etaient absents: Afghanistan, Bahamas, Barbados, Belize, Benin, Bhutan, Cape Verde, Comoros, Democratic People's Republic of Korea, Dominican Republic, El Salvador, Eritrea, Fiji, Guinea, Lebanon, Mauritania, Myanmar, Niger, Nigeria, Palau, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Senegal, Solomon Islands, Sri Lanka, Swaziland, Tajikistan, The former Yugoslav Republic of Macedonia, Turkmenistan, Uganda, Zaire, Zimbabwe.

UNO, General Assembly adopts Convention on law of non-navigational uses of international watercourses, Press Release, 21 May 1997, Doc.GA/9248, Annexe.

³⁹ UNO, General Assembly adopts Convention on law of non-navigational uses of international watercourses, Press Release, 21 May 1997, Doc.GA/9248

Les Etats s'étant abstenus

L'abstention désigne la position d'un Etat partiellement insatisfait du texte qui lui est proposé. Dans cette situation, le texte, bien que ne portant pas atteinte à ses intérêts fondamentaux ne les protège pas non plus de façon adéquate pour justifier un vote positif. L'Etat bien qu'insatisfait ne vote pas contre le texte par ce que celui-ci ne met pas véritablement en cause ses intérêts.

Les Etats n'ayant pas participé au vote

L'absence d'Etats de l'Afrique de l'Ouest lors du vote de la CNU traduit une autre réalité, l'indifférence ou le manque d'intérêt pour la question car les Etats déclarés absents sont ceux dont les délégations étaient présentes au début de la session d'adoption de la Convention mais qui au moment de passer au vote n'avaient plus de représentants dans l'enceinte onusienne. Ainsi, sur douze (12) Etats représentés à la session d'adoption, six (06) étaient absents et six (06) ont exprimé leur position soit en faveur du texte soit en s'abstenant. Un tel nombre semble élevé car 50% des Etats participants à la session d'adoption n'ont pas jugé utile de prendre part au vote de la convention qui est pourtant l'occasion qui leur offerte pour exprimer leur position.

Une telle indifférence relativement à la question de la gestion des ressources en eau partagées en Afrique de l'Ouest peut paraître aujourd'hui surprenante au regard non seulement de la dépendance de la quasi-totalité des Etats de la sous région des ressources en eau partagées mais aussi des conflits ou risques de conflits y relatifs. Mais plus, cette situation paraît surprenante au regard de l'évolution du contexte international de la gestion des eaux partagées depuis quelques années. En effet, depuis une dizaine d'années, la gestion des eaux transfrontière acquiert une importance de plus en plus grande tel que cela ressort des initiatives internationales comme les déclarations ou les documents de politique internationale adoptés dans le domaine de l'eau⁴⁰.

Les Etats n'ayant pas participé à la session d'adoption de la CNU

La situation des ces Etats, au-delà de l'indifférence qui justifie leur non participation à la session des Nations Unies au cours de laquelle la Convention a été adoptée, pose le problème de la faiblesse ou de l'irrégularité de la participation des Etats africains au processus normatif international.

⁴⁰ Déclaration ministérielle adoptée par les Ministres participant à la réunion ministérielle organisée dans le cadre de la Conférence internationale sur l'eau douce (Bonn, 4 décembre 2001); Déclaration finale de la Conférence Internationale sur l'Eau et le Développement Durable (Paris, 19-21 mars 1998). Initiative européenne sur les bassins transfrontaliers en Afrique (2003); Déclaration de la Conférence ministérielle (Casablanca, Maroc 1997); Déclaration ministérielle de la Haye sur la sécurité de l'eau au XXI^e siècle (22 mars 2000, La Haye, Pays-Bas); Déclaration ministérielle du troisième forum mondial de l'eau (Kyoto, Japon, 22-23 mars 2003) ou du quatrième forum mondial de l'eau (Mexico, Mexique 2006)

Il ressort ainsi de l'analyse de la participation de l'Afrique de l'Ouest au processus de négociation de la CNU que peu d'informations ressortent susceptibles d'améliorer la compréhension de l'attitude actuelle de l'Afrique de l'Ouest vis-à-vis de la CNU.

3.2.2 Les raisons probables de la faiblesse des initiatives de ratification de la CNU

3.2.2.1 L'ignorance de l'existence de la CNU

Il ressort des questionnaires et des entretiens effectués auprès des spécialistes de l'eau (responsables de la gestion de l'eau et acteurs intervenant dans le domaine de l'eau dans les pays) que ceux-ci connaissent en grande partie l'existence de la CNU. C'est le cas de quinze personnes sur vingt deux (22). Seules (07) personnes estiment que c'est la première fois qu'elles entendent évoquer cette convention régissant les cours d'eau internationaux. Cependant, aucune des personnes enquêtées n'a participé au processus d'élaboration de la CNU, tant au sein du Groupe de travail qu'à son adoption au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies le 21 mai 1997.

3.2.2.2 L'ignorance du contenu de la CNU

Pour les personnes informées de l'existence de la Convention, elles ignorent son contenu. Cette ignorance ressort de la nature des réponses apportées aux éléments de connaissance de la CNU. Les questions sont sans réponse ou dans le meilleur des cas, les réponses sont si vagues qu'elles dénotent de la méconnaissance du contenu de la CNU. C'est le cas en ce qui concerne la question sur les mécanismes de prévention et de résolution des conflits de la CNU comme cela ressort du tableau récapitulatif des réponses au questionnaire (Annexe 1).

Cette méconnaissance ressort des réponses apportées aux points 14, 15 et 16 du questionnaire portant sur une comparaison entre les conventions régionales ouest africaines et la CNU. Selon plusieurs personnes, elles ne peuvent pas apprécier ces rapports, faute de connaissance suffisante de la CNU. Celles qui répondent à ces questions le font de manière laconique, sans pouvoir justifier leur position respective.

Dans de telles conditions d'ignorance des mécanismes de prévention et de résolution des conflits institués par la CNU, il est évident que les avantages que peut procurer cette dernière en matière de prévention ou de résolution des conflits ne sont pas perçus à leur juste valeur. Cette situation n'est pas de nature à favoriser des initiatives de ratification de la CNU.

C'est pour combler ce déficit en matière de connaissance des dispositions de la CNU que les spécialistes de l'eau ont systématiquement sollicité, lors des enquêtes et entretiens, des initiatives pour une meilleure connaissance de la CNU. Cette sollicitation est manifestement ressortie des deux rencontres durant lesquelles la présente étude a été présentée. Il s'agit de la 3^{ème} Session du Comité Technique des Experts du Cadre Permanent de Coordination et de Suivi (CPCS) de la GIRE en Afrique de l'Ouest organisée par l'Unité de Coordination des Ressources en Eau (UCRE, CEDEAO) à Ouagadougou du 6 au 7 décembre 2006 et de la session de formation GIRE, assurée par le Partenariat Ouest Africain de l'Eau dans le cadre du Programme de formation internationale GIRE, à Ouagadougou, du 12 au 30 mars 2007.

3.2.3 Les facteurs de la méconnaissance

3.2.3.1 Le rôle prépondérant des diplomates dans la négociation de la CNU

La double méconnaissance de l'inexistence de la CNU et de son contenu semble provenir de la non participation des spécialistes des ressources en eau au processus de négociation de la convention. Bien que la question ne figure pas dans les questionnaires, les rencontres et entretiens avec certains spécialistes de l'eau (07 au total au Burkina Faso) ont révélé que l'une des principales causes de la méconnaissance de la CNU réside dans son élaboration et son adoption par les diplomates des affaires étrangères, à l'exclusion des spécialistes de l'eau.

La CNU a été en effet essentiellement l'oeuvre de diplomates. Beaucoup d'Etats ont été représentés par des juristes du Ministère des affaires étrangères ou par des juristes ou diplomates en poste à leur mission à l'ONU et très peu de délégations étaient composées d'experts.⁴¹ En effet, la sixième Commission, la Commission des questions juridiques au sein de laquelle a été constitué le Groupe de travail qui a adopté le projet final de convention est traditionnellement composée de juristes et de diplomates. Certes, ceux-ci peuvent se faire assister par des experts en fonction des questions débattues.

Dans le cadre de la recherche sur la participation des représentants de l'Afrique de l'Ouest aux travaux du Groupe de travail au sein de la sixième Commission de l'Assemblée générale, le consultant n'a pas pu déterminer l'origine ou le profil des représentants en ce que leurs noms sont simplement indiqués sans mention de leur profession ou de leur administration nationale respective. De même, le Consultant n'a pu établir, le recours par les délégués, à des experts des ressources en eau pour le motif que même si ceux-ci avaient été présents aux côtés des délégués, ils ne peuvent être mentionnés dans les documents de compte rendus parce qu'ils ne peuvent prendre la parole. Ils assistent les délégués qui ont seuls le droit de parole.

3.2.3.2 Le caractère universel de la CNU

L'une des raisons de la méconnaissance de la CNU semble due à son caractère universel qui semble en faire une convention assez éloignée des préoccupations immédiates des Etats. Elle porte sur tous les cours d'eau internationaux sans régir spécifiquement tel ou tel cours d'eau. Le degré de connaissance de la CNU est diamétralement opposé à celui de la connaissance des accords de cours d'eau au niveau sous régional. Les spécialistes des ressources en eau de tous les Etats ont une excellente connaissance de l'existence et même du contenu des accords qui réglementent des cours d'eau de la sous région. En effet, d'une part ils ont le plus souvent participé à leur conclusion s'ils n'en ont pas été les véritables artisans et d'autre part ce sont eux qui assurent la mise en oeuvre de ces conventions.

⁴¹ Esther Schroeder-Wildberg. The 1997 International Watercourses Convention – Background and Negotiations. Working Paper On Management in Environmental Planning 04/2002, *Arbeitspapiere zum Management in der Umweltplanung* 04/2002, p.32.

3.2.3. 3 La non invocation de la CNU dans les rencontres sous régionales

Une autre cause de la méconnaissance de l'existence de la CNU et de son contenu semble résulter du fait qu'elle est peu évoquée lors des rencontres régionales ou sous régionales dans le domaine de l'eau. Il ressort largement des enquêtes qu'il y a un déficit de communication sur la CNU dans la sous région. S'agissant de ce déficit, sur 22 personnes enquêtées, 12 répondent que la CNU n'est pas évoquée dans les rencontres sous régionales contre 5 alors que 5 autres n'indiquent pas de réponse.

3.3 Les chances d'adhésion de l'Afrique de l'Ouest à une initiative de ratification de la CNU

3.3.1 L'existence d'un intérêt certain de l'Afrique de l'Ouest pour la CNU

Bien qu'une grande majorité des spécialistes des ressources en eau ignore la CNU le plus souvent jusqu'à son existence, ils sont d'avis nettement majoritaire qu'elle peut présenter un intérêt certain pour les Etats de la sous région (21 sur 22). Pour une personne enquêtée du Bénin, elle pourrait présenter un intérêt si elle offre des avantages évidents pour la sous région. Pour un burkinabè, en tant qu'instrument universel, la CNU peut intéresser l'Afrique de l'Ouest parce qu'elle peut inspirer les futurs accords de cours d'eau mais également, elle peut constituer une base importante de négociation en cas de divergence dans l'interprétation et l'application des conventions sous régionales de cours d'eau. Selon une personne enquêtée du Togo, elle peut même constituer l'ultime recours en cas de faillite des accords régionaux ou sous régionaux sur les cours d'eau internationaux. Pour un autre burkinabè, l'intérêt que les Etats de la sous région peuvent lui apporter dépendra des avantages ou des opportunités qu'offre la CNU en matière de prévention et de résolution des conflits. Pour certains (Sénégal), elle peut permettre d'harmoniser les textes sous régionaux et pour d'autres (Togo), elle peut aider à la coopération en rapprochant les positions des Etats. Par ailleurs, la participation des Etats de l'Afrique de l'Ouest à l'élaboration de la CNU ainsi que sa signature par certains Etats de la sous région ne constituent-elles pas la manifestation d'un certain intérêt pour cette convention ?

La plupart des personnes qui affirment que la CNU peut être d'intérêt pour l'Afrique de l'Ouest ne justifient pas cependant leur affirmation alors que certains ajoutent qu'ils ne connaissent pas bien la CNU pour pouvoir indiquer comment elle peut intéresser la sous région.

3.3.2 L'intérêt à ratifier la CNU

La conduite, à court ou moyen terme d'une initiative de ratification de la CNU en Afrique de l'Ouest a des chances de succès. Il ressort des entretiens que la sous région serait favorable à une telle initiative (11 contre 2 avec 9 personnes sans opinion) pour un certain nombre de raisons :

- l'absence de vote négatif de la part d'Etats de l'Afrique de l'Ouest contre la CNU ;
- l'existence d'une volonté des Etats de l'Afrique de l'Ouest d'être liés par des accords de cours d'eau même si ces derniers connaissent des fortunes diverses (Burkina Faso). En effet,

sur onze accords de cours d'eau sur le continent, cinq (05) ont été conclus en Afrique de l'Ouest (ABN, ABV, OMVG, OMVS, Mano River Union) auxquels il est possible d'ajouter la CBLT à laquelle participent des Etats de l'Afrique de l'Ouest ;

A ce propos, une majorité de personnes enquêtées envisagent même la participation de l'Afrique de l'Ouest à la Convention d'Helsinki (10 pour, 2 contre et 9 personnes sans opinion) bien que celle-ci soit plus contraignante en raison notamment des exigences de protection des cours d'eau et des lacs internationaux et l'exigence d'objectifs de qualité de l'eau. La plupart des personnes estiment cependant qu'il serait prématuré d'envisager une telle adhésion en raison justement de ces contraintes qu'elle fait peser sur les Etats, si une assistance internationale importante et prévisible ne peut pas être obtenue.

S'il existe un contexte favorable à la ratification de la CNU par les Etats de l'Afrique de l'Ouest, la concrétisation de cette ratification dépendra de deux facteurs majeurs. Le premier est la capacité des promoteurs de la CNU à convaincre les Etats des avantages et des opportunités qu'elle peut leur offrir en termes de prévention et de résolution des conflits. Le second facteur est lié aux facilités financières que la communauté internationale est prête à mobiliser pour la mise en œuvre de la CNU et des conventions ultérieures de cours d'eau qui seraient conclues pour son adaptation et son application.

- le rôle mitigé des accords sous régionaux de cours d'eau en matière de prévention et de résolution des conflits. Une majorité de personnes enquêtées (9 contre 6 et 7 personnes sans opinions) estiment que les accords sous régionaux sont inefficaces en la matière en raison du risque élevé de conflits dans la sous région. Pour un ressortissant du Bénin, le recours récent du Bénin et du Niger à la Cour Internationale de justice pour la délimitation de leur frontière fluviale est une illustration de la faillite de ces instruments sous régionaux. D'où la nécessité que ceux-ci soient adaptés à la CNU (15 contre 1 et 6 personnes sans réponse). Cette adaptation doit permettre de les rendre plus opérationnels (Libéria) pour une meilleure prévention et résolution des différends liés à l'eau..

IV Esquisse d'une stratégie ouest africaine de ratification de la CNU

Les éléments de réponse du questionnaire indiquent deux grands axes d'intervention pour une ratification future de la CNU par les Etats Ouest africains.

4.1 L'information sur la CNU

L'information sur la CNU s'avère l'un des premiers axes d'intervention dans l'élaboration d'une stratégie de ratification de la Convention en tant que réponse à la méconnaissance générale de la CNU.

L'information doit poursuivre deux objectifs principaux :

- l'information sur le contexte international de l'élaboration de la CNU et ses objectifs. Il convient d'indiquer les motivations qui ont conduit la communauté internationale à entreprendre l'élaboration d'une convention sur les cours d'eau internationaux ;
- l'apport de la Convention en matière de prévention et de résolution des conflits liés à l'utilisation des ressources internationales en eau. Il s'agira donc de convaincre les Etats

sur les avantages d'une coopération dans le cadre de cette convention ou en d'autres termes, les coûts de la non coopération.

L'information doit être conçue comme une activité de plaidoyer consistant à susciter l'adhésion, en connaissance de cause, des participants à l'initiative d'une ratification ultérieure de la convention.

Cette information doit aller en direction de quatre grandes catégories d'acteurs :

- les responsables des ministères chargés de l'eau ;
- les membres de l'Assemblée Nationale ;
- les organisations de la société civile ;
- les organisations internationales (mondiales et sous régionales) intervenant dans le domaine de l'environnement et des ressources naturelles. Il conviendrait de mener auprès de ces partenaires financiers un plaidoyer pour le financement d'un Plan d'action de la ratification de la CNU ;

La mise en œuvre de cette information pourrait être assurée par des séminaires d'information et de formation.

4.2 La responsabilisation des acteurs majeurs pour la ratification de la CNU

La responsabilisation des acteurs majeurs pour la ratification de la CNU consiste à identifier des acteurs de premier plan dans le domaine de l'eau afin de leur confier la mission d'assurer à moyen terme, la ratification de la CNU. Ce sont des acteurs clef qui, en raison de l'importance de leur implication ou de leur intervention dans le domaine de l'eau, ont un pouvoir d'influence certain dans la sous région. Ces derniers doivent intégrer cet objectif dans leur agenda respectif et porter la question au sein des rencontres et institutions sous régionales (Burkina Faso).

Les acteurs qui pourraient jouer efficacement ce rôle sont entre autres, les organismes de bassin de la sous région et la CEDEAO à travers l'Unité de Coordination des Ressources en Eau. Les deux ont pour mission d'entreprendre les activités de promotion en matière de ressources en eau à travers toutes les initiatives pertinentes. Le processus de ratification de la CNU fait partie incontestablement de ces dernières.

Des points focaux pourraient être désignés pour conduire aussi bien les activités d'information et de formation que celle de responsabilisation des acteurs majeurs en vue de la ratification de la CNU.

Conclusion

L'Afrique de l'Ouest, en raison du nombre important de cours d'eau internationaux qu'elle abrite demeure exposée aux conflits et risques de conflits liés à la gestion de ces ressources en eau partagées. Conscient de cette situation, les Etats de la sous région ont adopté des

conventions sous régionales de cours d'eau visant la gestion concertée de ces ressources naturelles. Ces accords, dont les ambitions et l'efficacité sont diverses, pourraient bénéficier des potentialités de la CNU en matière de prévention et de résolution des différends liés aux cours d'eau internationaux.

Ce bénéfice éventuel nécessite leur adhésion préalable à la CNU. A ce niveau, la pratique des Etats de la sous région jusqu'à ce jour n'est pas encourageante, à l'instar de celle des Etats des autres parties du monde. Il est alors impératif de renverser cette tendance en y intéressant davantage les Etats de l'Afrique de l'Ouest à une ratification ultérieure. Pour cela, des initiatives adéquates doivent être entreprises en ce sens, dans le cadre d'une stratégie sous régionale de ratification de la CNU.

L'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie ouest africaine de ratification de la CNU constitueraient une contribution majeure de la sous région à l'effort de la communauté internationale à renforcer la coopération pacifique entre Etats par la prévention et la résolution des conflits liés aux cours d'eau partagés.

Bibliographie

1. Ouvrages

Boisson de Chazournes (L) et Salman (A.S) (Sous dir.). *Les ressources en eau et le droit international*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

Kamto (M). *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, Edicef, 1996.

Kiss (C. A). *Droit international de l'environnement*, Paris, Pédone, 2000.

Salman (A.S) et Boisson de Chazournes (L). *Cours d'eau internationaux. Renforcer la coopération et gérer les différends*, Actes du séminaire de la Banque mondiale, Rapport technique de la Banque Mondiale, Washington, Banque Mondiale, 1998.

Niasse (M), Iza (A), Garane (A) et Varis (O). *La gouvernance de l'eau en Afrique de l'Ouest*, UICN, Bonn, Droit et Politique de l'environnement, n°50, 2004.

Sohnle (J). *Le droit international des ressources en eau douce : solidarité contre souveraineté*, Paris, La Documentation Française, 2002.

2. Articles

Fall (M). Le modèle de l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Gambie (OMVG), in Niasse (Madiodio), Iza (Alejandro), Garané (Amidou) et Varis (Olli). *La gouvernance de l'eau en Afrique de l'Ouest*, UICN, Bonn, Droit et Politique de l'environnement, n°50, 2004, 188-189.

Garane (Amidou). L'Union Européenne et la promotion du développement durable en Afrique : l'initiative européenne sur les bassins transfrontaliers en Afrique, in *Actes de la 1^{ère} Edition des Rencontres Internationales de Ouagadougou (RIO, 2005)*, Institut Diplomatique et des Relations Internationales (IDRI) de Ouagadougou, IDRI, Ouagadougou, 2006, pp.155-174.

Garane (Amidou). La mise en œuvre du droit à l'eau en Afrique de l'Ouest, in Guillaume Grisel, *La mise en œuvre du droit à l'eau*, Actes du XXIX Congrès ordinaire de l'IDEF, Publications de l'Institut Suisse de Droit Comparé, n° 53, Schulthess, Genève/Zurich/Bâle, 2006, pp. 203 et 225.

Garane (A). Notification et consultation en droit des cours d'eau internationaux, in Boisson de Chazournes (L) et Salman (A.S) (Sous dir.). *Les ressources en eau et le droit international*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, 241-280.

Hirji (R) et Grey (D). Gestion des eaux internationales en Afrique : modalités et résultats in Salman (A. S) et Boisson de Chazournes (L). *Cours d'eau internationaux : Renforcer la coopération et gérer les différends*, Actes du séminaire de la Banque mondiale, Rapport technique de la Banque Mondiale, Washington, Banque Mondiale, 1998.

Niasse (M) « La gestion des ressources naturelles partagées : exemples des risques de conflits et opportunités de coopération autour des fleuves transfrontaliers de l'Afrique de l'Ouest », in *Vertigo-la Revue en sciences de l'environnement*, Vol.5, n° 1, mai 2004 (www.vertigo-ugam.ca/vol5no1/madiodio_niasse.html).

Oyebandé (L). River/Lake basin Organisation Models : An African Perspective, In Niasse (Madiodio), Iza (Alejandro), Garane (Amidou) et Varis (Olli). *La gouvernance de l'eau en Afrique de l'Ouest*, UICN, Bonn, Droit et Politique de l'environnement, n°50, 2004, 159-168.

Tchoué (G). Le modèle de l'Autorité du Bassin du Niger, in Niasse (Madiodio), Iza (Alejandro), Garane (Amidou) et Varis (Olli). *La gouvernance de l'eau en Afrique de l'Ouest*, UICN, Bonn, Droit et Politique de l'environnement, n°50, 2004, 193-208.

Varis (O). Basin Organisation Models: The case of the Mekong River, in Niasse (Madiodio), Iza (Alejandro), Garane (Amidou) et Varis (Olli). *La gouvernance de l'eau en Afrique de l'Ouest*, UICN, Bonn, Droit et Politique de l'environnement, n°50, 2004, 223-237.

Wolf (A.T), Yoffe (S.B) and Guiordano (M). International Waters : Identifying Basins at risk. *Water Policy*, 2003, n° 5, 29-60.

3. Rapports

PNUD. *Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau*, Rapport mondial sur le développement humain, 2006.

UNO. International Law Commission. Report of the Working Group on Shared Natural Resources (Groundwaters), A/CN.4/L.683 du 12 mai 2006)

4. Compte-rendus de réunion

Compte-rendus des réunions du Groupe de travail sur le projet de Convention sur le droit relatif à l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation.

5. Conventions de cours d'eau ou de lacs internationaux

5.1 Fleuve Niger

Convention révisée portant Autorité du Bassin du Fleuve Niger (1987).

Accord entre la République du Niger et la République du Bénin relatif à la réalisation de l'aménagement hydroélectrique du Site de Dyodyonga sur le fleuve Mékrou (Janvier 1999).

Accord entre le Nigéria et le Niger concernant le partage équitable dans le cadre du développement, de la conservation et de la mise en valeur de leurs ressources en eaux communes (MAIDUGURI 18 juillet 1990).

Protocole d'accord entre la République du Niger et la République du Mali relatif à la coopération dans l'utilisation des ressources en eau du fleuve Niger (1998).

Protocole d'Accord Cameroun/Nigeria sur la gestion intégrée et durable du Bassin de la Bénoué (Niamey, le 25 janvier 2000)

5.2 Lac Tchad

Convention portant création de la Commission du Bassin du Lac Tchad (Fort Lamy, 22 mai 1964).

Accord de Moundou entre le Tchad et le Cameroun portant sur les niveaux de prélèvement des eaux du Logone à des fins d'aménagement hydroagricoles (21 août 1970).

Accord portant réglementation commune sur la faune et la flore (3 décembre 1977).

5.3 Fleuve Gambie

Convention relative au statut du Fleuve Gambie (30 juin 1978).

Convention portant création de l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Gambie (30 juin 1978).

Convention relative au statut juridique des ouvrages communs (1985).

5.4 Fleuve Sénégal

Convention relative au statut du Fleuve Sénégal (11 mars 1972).

Convention portant création de l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (11 mars 1972).

Convention relative au statut des ouvrages communs (21 décembre 1978).

Convention relative aux modalités de financement des ouvrages communs (12 mai 1982).

Convention portant création de l'Agence de Gestion des Ouvrages Communs (AGOC) (5 janvier 1991).

Convention portant création de la Société de Gestion et d'Exploitation du Barrage de Manantali (SOGEM, 7 janvier 1997).

Convention portant création de la Société de Gestion et d'Exploitation du Barrage de Diama (SOGED, 7 janvier 1997).

Charte des Eaux du Fleuve Sénégal (28 mai 2002).

5.5 Fleuve Volta

Convention portant statut du Fleuve Volta et création de l'Autorité du Bassin de la Volta
Statuts de l'Autorité du Bassin de la Volta

5.6 Fleuve Koliba-Korubal

Protocole d'accord entre la République de Guinée et la République de la Guinée-Bissau sur l'aménagement du Fleuve Koliba-Korubal (Conakry, le 21 octobre 1978)

ANNEXES

Annexe 1 Réponses aux questionnaires par pays

Total : 22 personnes enquêtées

SR : Sans réponse

	Bénin	Burkina Faso	Cap vert	Côte d'Ivoire	Ghana	Guinée	Libéria	Mali	Niger	Sénégal	Togo	Total/22
Connaissance de la CNU	Oui : 1 Non : 2 SR :	Oui : 3 Non : 1 SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : Non : 1 SR : 1	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 2 Non : 1 SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 3 Non : 1 SR :	Oui : 15 Non : 6 SR : 1
Participation à la négociation de la CNU	Oui : Non : 3 SR :	Oui : Non : 4 SR :	Oui : Non : SR :	Oui : Non : 1 SR :	Oui : Non : 1 SR :	Oui : Non : 2 SR :	Oui : Non : 1 SR :	Oui : Non : 3 SR :	Oui : Non : 1 SR :	Oui : Non : 1 SR :	Oui : Non : 4 SR :	Oui : 0 Non : 22 SR : 0
Ses mécanismes de prévention peuvent-ils renforcer la coopération sous régionale	Oui : 2 Non : SR : 1	Oui : 3 Non : SR : 1	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : Non : SR : 1	Oui : 2 Non : SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 1 Non : SR : 2	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 4 Non : SR :	Oui : 17 Non : SR : 5
La CNU peut-elle présenter un intérêt spécifique pour les Etats de l'AO ?	Oui : 3 Non : SR :	Oui : 4 Non : SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 2 Non : SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 2 Non : SR : 1	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 4 Non : SR :	Oui : 21 Non : 0 SR : 1
La CNU est-elle évoquée dans les rencontres	Oui : 1 Non : 2 SR :	Oui : 1 Non : 3 SR :	Oui : Non : 1 SR :	Oui : Non : 1 SR :	Oui : Non : 1 SR :	Oui : Non : 1 SR : 1	Oui : 1 Non : SR :	Oui : Non : SR : 3	Oui : Non : 1 SR :	Oui : Non : SR : 1	Oui : 2 Non : 2 SR :	Oui : 5 Non : 12 SR : 5

sous régionales ?													
Les conventions ouest africaines s'inscrivent-elles dans le cadre de la CNU ?	Oui : 1 Non : 1 SR : 1	Oui : 4 Non : SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 2 Non : SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : Non : SR : 3	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 3 Non : 1 SR :	Oui : Non : SR :	
Sont-elles efficaces dans la prévention et résolution des conflits ?	Oui : 2 Non : 1 SR :	Oui : Non : 2 SR : 2	Oui : Non : 1 SR :	Oui : Non : 1 SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 2 Non : SR :	Oui : Non : 1 SR :	Oui : Non : SR : 3	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 2 Non : SR : 2	Oui : 9 Non : 6 SR : 7	
Ont-elles besoin d'être adaptées ?	Oui : 3 Non : SR :	Oui : 2 Non : SR : 2	Oui : 1 Non : SR :	Oui : Non : SR : 1	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 2 Non : SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : Non : SR : 3	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 3 Non : 1 SR :	Oui : 15 Non : 1 SR : 6	
Les Etats de l'AO peuvent-ils être sensibles à sa ratification ?	Oui : 3 Non : SR :	Oui : 4 Non : SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : Non : SR : 2	Oui : Non : SR : 1	Oui : Non : SR : 3	Oui : 1 Non : SR :	Oui : Non : SR : 1	Oui : Non : 2 SR : 2	Oui : 11 Non : 2 SR : 9	
La Convention d'Helsinki pourrait-elle intéresser les Etats de l'AO ?	Oui : 1 Non : SR : 2	Oui : 2 Non : 1 SR : 1	Oui : 1 Non : SR :	Oui : Non : 1 SR :	Oui : 1 Non : SR :	Oui : 1 Non : SR : 1	Oui : 1 Non : SR :	Oui : Non : SR : 3	Oui : Non : 1 SR :	Oui : Non : SR : 1	Oui : 3 Non : SR : 1	Oui : 10 Non : 3 SR : 9	

Annexe 2 Liste des personnes enquêtées

Nom/prénom (s)	Institution	Fonction	Coordonnées
Bénin			
KOUEVI Augustin	OBEIABE	Ingénieur Agronome	
HOMKEY Antoine	Direction Générale de l'Eau	Juriste	
TOSSA Aurélien	Eau et Vie	Géographe environnementaliste	
Burkina Faso			
BOUGAIRE Francis	Direction Générale des Ressources en Eau (DGRE)/Burkina Faso	Directeur Général	Tél. 50 37 48 64
COMPAORE Athanase	Sahelian Agency for Water, Environment and sanitation (SAWES)	Directeur général	Tél. 50 37 30 97
MILLOGO DIBI	Direction Générale des Ressources en Eau (DGRE)/Burkina Faso	Juriste environnementaliste	
ZERBO Régine	Direction Générale des Ressources en Eau (DGRE)/Burkina Faso	Journaliste	
Cap Vert			
SILVA Rui Luis	UCRE/CEDEAO	Coordonnateur régional	Tél. 50 35 61 84
Côte d'Ivoire			
KRAIDI Jacques	Direction des Ressources en Eau	Ingénieur Hydraulicien	
Ghana			
BINEY Charles	Autorité du Bassin de la Volta	Directeur Exécutif	Autorité de Mise en Valeur du Sourou (AMVS), 01 BP 2096 Ouagadougou 01 Tél. 50 37 43 68/69
Guinée			

GONDE Mandiou	Direction Nationale de l'Hydraulique	Ingénieur Hydrotechnicien	
LOUA Nyankoye Koto	Direction Nationale de l'Hydraulique	Ingénieur	
Libéria			
KULA olivier	Ministère des Terres, Mines et Energie	Engineer	
Mali			
MAIGA Almoustapha	Organisation pour un développement intégré au Sahel	Responsable Volet Environnement et Ressources Naturelles	
TRAORE KENEM Fanta	Direction Nationale de l'Hydraulique	Ingénieur	
CAMARA COULIBALY Lala	GIRE/Mali	Economiste	
Niger			
GAGARA SOUMANA	Direction Régionale de l'Hydraulique	Ingénieur	
Sénégal			
MBODJ Saliou	Programme sénégalais-allemand de lutte contre la pauvreté	Conseiller technique GTZ/PBA	
NIASSE Madiodio	Partenariat Ouest Africain de l'Eau	Président	03 BP 7112 Ouagadougou Tél. 50 36 62 12 / 08
Togo			
AGBEMEDI Kossi Lebene	Direction de l'environnement	Coordonnateur national du projet FEM/UNEP/Volta	
ATIKPO Yao Mawussey	Autorité du Bassin de la Volta	Directeur Exécutif Adjoint	Autorité de Mise en Valeur du Sourou (AMVS) 01 BP 2096 Ouagadougou 01 Tél. 50 37 43 68/69
MOGBANTE Dam	Partenariat Ouest Africain de l'Eau	Secrétaire Exécutif	03 BP 7112 Ouagadougou Tél. 50 36 62 12 / 08

Scotland			
RIEU-CLARKE Alistair	UNESCO Centre for Water Law, Policy and Science, University of Dundee, Scotland, UK		

Annexe 3 Modèle de questionnaire utilisé



ETUDE SUR L'EVALUATION DU ROLE ET DE LA PERTINENCE DE LA CONVENTION DES NATIONS UNIES DE 1997 SUR LES COURS D'EAU INTERNATIONAUX POUR LE RENFORCEMENT DE LA COOPERATION ET LA GESTION DES CONFLITS EN MATIERE D'EAUX TRANSFRONTALIERES EN AFRIQUE DE L'OUEST

Questionnaire

I Eléments d'information sur la personne

1. Nom :
2. Prénom :
3. Fonction/Titre :
4. Institution :
5. Pays :
6. Expérience (nombre d'années dans le domaine des ressources en eau) :

II Eléments de connaissance de la Convention des Nations Unies sur les cours d'eau internationaux (CNU)

7. A quelle occasion aviez-vous eu connaissance pour la première fois de la CNU ?
 - culture personnelle
 - dans le cadre professionnel
 - si autres, indiquer

8. Avez-vous suivi le processus de préparation (élaboration et négociation) de la CNU ?
 - Si oui, quelle est la position officielle de votre pays que vous avez défendue ?
 - Si non, connaissez-vous les personnes qui y ont participé?

9. La CNU pourrait-elle présenter un intérêt spécifique pour les Etats de l'Afrique de l'Ouest au regard du contexte régional de la gestion des cours d'eau internationaux ?

10. Ses mécanismes de prévention et de résolution des conflits liés à l'eau peuvent-ils renforcer la coopération en AO ? Comment ?

11. La CNU est-elle souvent ou fréquemment évoquée lors :

- des rencontres nationales sur l'eau ?
- des rencontres sous régionales AO sur l'eau ?
- dans les rapports entre les institutions Ouest africaines et les partenaires extérieurs ?

III Participation à des conventions de cours d'eau

12. Quels sont les cours d'eau que votre pays partage avec ses voisins ?
Quels sont les accords bilatéraux et multilatéraux qui lient votre pays en matière de cours d'eau internationaux ?

Quels sont les organismes communs d'utilisation et de protection des cours d'eau auxquels vous appartenez ? Ces organismes fonctionnent-ils régulièrement ?

13. Quelles sont les forces et les faiblesses des accords de cours d'eau dont votre Etat est partie ?

14. Les conventions bilatérales ou multilatérales de gestion de cours d'eau en Afrique vous semblent-elles s'inscrire dans les orientations de la CNU ?

15. Ces conventions multilatérales ou bilatérales se sont-elles avérées efficaces dans la prévention et la résolution des conflits liés aux cours d'eau ? Pourquoi et comment ?

16. Ces conventions ont-elles besoin d'être adaptées à la CNU ?

IV Initiatives par rapport à la CNU

17. Pourquoi votre pays n'a-t-il pas encore ratifié la CNU (principales raisons)

17.1 Si oui :

Date de ratification

Quelles ont été les grandes motivations de cette ratification ?

17.2 Si non :

Constitue-t-elle une préoccupation pour votre Etat ? Pourquoi ?

Votre pays a-t-il entrepris des initiatives pour sa ratification ?

18. Pensez-vous que les Etats de l'Afrique de l'Ouest seront-ils sensibles à des initiatives de ratification de la CNU ?

19. Que convient-il de faire (moyens appropriés, autorité compétente pour débloquer la situation) pour accroître la participation de l'Afrique de l'Ouest à sa ratification ?

V Convention d'Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux du 17 mars 1992

20. La Convention d'Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux du 17 mars 1992 adoptée dans le cadre de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Europe et applicable aux Etats de cette région, est de nos jours en voie d'amendement pour être ouverte à tous les Etats membres de l'ONU.

20.1 Au cas où cet amendement entrerait en vigueur, votre Etat envisagerait-il de la ratifier ?

20.1.1 Si oui, la ratification de cette Convention précéderait-elle celle de la CNU de 1997 ?

20.1.2 Si non, quelle serait la (les) principale (s) raison (s) de cette non ratification ?

SVP : Ajouter des feuilles séparées si nécessaire

Annexe 3 Termes de références de l'Étude

TERMES DE REFERENCE
POUR LE RECRUTEMENT D'UN GROUPE DE CONSULTANTS
EN VUE D'EFFECTUER

UNE ETUDE D'EVALUATION DU ROLE ET DE LA PERTINENCE DE LA CONVENTION
DES NATIONS UNIES DE 1997 SUR LES COURS D'EAU POUR LE RENFORCEMENT DE
LA COOPERATION ET EVITER LES CONFLITS AUTOUR DES EAUX
TRANSFRONTALIERES EN AFRIQUE DE L'OUEST

1. Introduction

Le Partenariat Mondial de l'Eau (GWP) a été créé en 1996 pour aider les Etats dans la gestion durable de leurs ressources en eau.

Il est reconnu par tous que les objectifs globaux de développement tendant à l'élimination de la pauvreté, à l'amélioration du bien-être social, la croissance économique et la protection des ressources naturelles ne peuvent être atteints si les ressources en eau ne sont pas utilisées de manière durable.

Le programme d'action est orienté sur la réalisation de l'objectif immédiat à travers la réalisation de cinq principaux résultats :

Résultat 1: *Le développement de politiques de l'eau et de stratégies de la GIRE est facilité aux niveaux appropriés*

Résultat 2: Des programmes et outils de la GIRE sont élaborés en réponse aux besoins régionaux, nationaux et locaux

Résultat 3: *Des liens entre le GWP et les autres cadres, secteurs et thèmes sont assurés*

Résultat 4: *Des partenariats du GWP sont établis et consolidés aux niveaux appropriés*

Résultat 5: *Le réseau du GWP est efficacement développé et géré*

Au niveau ouest africain, la réunion des Partenaires de l'eau s'est tenue du 25 au 27 mars 2002 à Bamako (Mali) et a abouti à la création du Partenariat Ouest Africain de l'Eau. Ce Partenariat Régional reconnu comme membre du Partenariat mondial de l'Eau est désigné par son acronyme anglais GWP/WAWP.

Le GWP/WAWP fait la promotion de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) comme approche opérationnelle principale pour assurer la durabilité des ressources en eau.

L'objectif Programmatique N° 2 implique entre autres une action de capitalisation et de diffusion des expériences en matière de GIRE en collaboration avec les partenaires ayant des actions dans la sous région Ouest Africaine y compris le développement d'études de cas intéressants.

Dans le domaine de la gestion des eaux transfrontalières, les lois (la législation ?) et institutions jouent un rôle déterminant reconnu de tous comme outils de renforcement de la coopération entre Etats pouvant contribuer à éviter des conflits.

Le GWP Afrique de l'Ouest en collaboration avec WWF et le centre de l'UNESCO pour la législation, la politique et la science sur l'eau, Université de Dundee (UNESCO - Dundee) va entreprendre de faire une étude dans la sous région sur l'état de compréhension et de mise e œuvre de la convention des Nations Unies de 1997 sur les cours d'eau.

2. Contexte et justification

A l'exception du Cap Vert, tous les autres États de l'Afrique de l'Ouest sont interdépendants en matière de cours d'eau. 9 États se partagent le fleuve Niger, 6 la Volta et le Sénégal 4. Et selon une étude récente ? du PNUE sur l'évaluation des eaux internationales, malgré les progrès des dernières années, seul 1/3 des bassins transfrontaliers ont établis des traités, des commissions de bassins ou autres formes de cadres de gestion coopérative. Cette étude fait ressortir que même là où existent des accords entre gouvernements, les défis actuels en matière de gestion des eaux sont rarement pris en compte.

Une déclaration des Ministres faite en 2001 relève que la plus part des bassins n'ont pas d'accords sur la gestion équitable et la protection environnementale et qu'il manque des procédures pour éviter ou pour la résolution des conflits sur les eaux.

En 1997 pourtant les Nations Unies ont adopté la Convention sur les cours d'eau qui reste à ce jour la plus importante expression de la loi internationale dans le domaine malgré quelques désaccords entre États. Cette convention qui requiert 35 ratifications pour entrer en vigueur l'a été par 15 États. Des voix s'élèvent de plus en plus pour appeler à la ratification par les États de cette convention afin d'une mise en œuvre effective de la GIRE au niveau des bassins transfrontaliers.

Vu la situation de dépendance élevée des États de l'Afrique de l'Ouest et du contraste entre zones arides et humides, toute chose aggravée par les conditions climatiques et de leurs impacts sur les ressources en eau, il y a, en effet, besoin de mettre en place des mécanismes de prévention et de gestion des conflits qui pourraient subvenir entre usagers de l'eau des États riverains. Les organisations de bassins qui existent ont besoin d'être renforcées dans leur rôle de régulation. Les accords bilatéraux sur les eaux transfrontalières (Comité conjoint Niger- Nigeria, le Protocole d'accord entre le Nigeria et le Cameroun sur le fleuve Bénoué, les accords entre le Bénin et le Niger ou entre le Niger et le Mali ou entre l'OMVS et la Guinée) sont des outils qui offrent un cadre de renforcement de la coopération pour éviter les conflits éventuels. La question est comment concrétiser tous ces accords signés sur papier en action de coopération ? En l'absence d'un accord régional, la convention des Nations Unies de 1997 sur les Cours d'Eau pourrait être servir comme plateforme de renforcement des arrangements actuels de gestion des eaux transfrontalières en Afrique de l'Ouest.

3. Objectif et cadre de l'étude

1.1 Objectif

L'objectif de l'initiative est d'évaluer l'état de connaissance et de prise en compte ?? et sensibiliser sur le rôle et la pertinence de la convention de 1997 des Nations Unies sur les cours d'eau dans le renforcement de la coopération et pour éviter les conflits sur les eaux transfrontalières en Afrique de l'Ouest, afin de promouvoir la ratification de la convention

1.2 Contours de l'étude

Le Projet comprend deux phases. La première consiste à la collecte et l'analyse des données et la seconde phase va être axées sur la sensibilisation et l'intérêt suscité.

Phase 1 : collecte et analyse des données

Cela implique deux formes de collecte de données. La première comprend une étude légale de terrain par un expert local avec des inputs de l'UNESCO – DUNDEE pour établir la situation actuelle de la loi internationale de l'eau dans la région ouest africaine. Ceci implique l'identification de toute pratique étatique, y compris les accords bilatéraux et de bassins et des organes conjoints créés pour coopérer sur les eaux transfrontalières. Une comparaison devra être faite entre la loi internationale de l'eau de la région

avec la Convention des Nations Unies de 1997 sur les cours d'eau afin d'identifier comment cette dernière pourrait renforcer la pratique actuelle dans la région. En plus de cette convention des Nations Unies, l'étude va évaluer le rôle et la pertinence des projets d'Articles de la Commission Internationale des Lois sur la loi des Aquifères Transfrontaliers.

La seconde forme de collecte de données va consister à évaluer les initiatives entreprises par les Etats ouest africains à l'endroit de la convention de 1997 des Nations Unies sur les cours d'eau. Ceci implique des entretiens avec des personnes et institutions clés avec un questionnaire à remplir et aussi remonter à la position des Etats de l'Afrique de l'ouest dans les délibérations de la Commission Internationale des Lois et l'Assemblée Générale pendant la négociation de la Convention de 1997.

Phase deux : sensibilisation et incitation à l'intérêt suscité

La seconde phase va consister à l'organisation d'un atelier régional qui va viser des décideurs clés, les parlementaires, les organismes de bassins et autres acteurs comme par exemple WWF, PNUE, UNESCO – DUNDEE, les organismes donateurs, etc. qui pourraient agir dans le sens de la ratification de la convention dans la région. Les personnes contacts qui auront rempli les questionnaires pourraient aider à identifier les bonnes personnes pour participer à l'atelier dans les Etats. Les résultats des questionnaires et l'étude légale seront présenter à l'atelier afin d'orienter les débats.

En cas de succès certain dans la réalisation de ces deux phases, un financement additionnelle pourrait être recherché pour appuyer les Etats dans le processus de ratification. L'étude pourrait servir à des actions similaires dans d'autres régions d'Afrique.

4. Résultats attendus

Les résultats attendus de cette initiative sont les suivants :

- a. **un rapport sur l'état actuel de la prise en compte de la loi internationale de l'eau en Afrique de l'Ouest** qui sera largement diffusé et servira de base pour l'organisation de l'atelier régional ;
- b. **commentaires et observations des Etats de l'Afrique de l'Ouest sur l'application de la convention de 1997 des Nations unies sur les Cours d'eau dans la région.** Ce document sera le résultat des questionnaires et entretiens réalisés pendant la première phase de l'initiative et l'étude de la position des Etats pendant la rédaction de la Convention de 1997 des Nations Unies sur les Cours d'Eau.
- c. **L'atelier régional.** Sera organisé pour disséminer les résultats des rapports issus de la première phase et pour susciter l'intérêt à ratifier la Convention de 1997 des Nations Unies sur les Cours d'Eau.
- d. **Dissémination et stratégie pour susciter l'intérêt.** Sur la base des délibérations et résultats de l'atelier régional, ce rapport devra inclure une synthèse de l'atelier régional et la stratégie pour les prochaines étapes dans la dissémination des résultats et la ratification.

5. Activités

5.1 Equipe chargée de l'étude

Un consultant sera embauché pour :

- mener les investigations nécessaires, rédiger le rapport sur l'état actuel de la loi internationale de l'eau en Afrique de l'Ouest, synthétiser les commentaires et observations des Etats de l'Afrique de l'Ouest sur l'application de la convention de 1997 des Nations unies sur les Cours d'eau dans la région, assurer la facilitation de l'atelier régional de validation du rapport et produire le rapport sur les résultats du travail et rédiger la stratégie pour les prochaines étapes.

Le candidat devra:

- 1) être un juriste expert en droit international connaissant bien le contexte de l'Afrique de

l'Ouest

- 2) avoir une très bonne maîtrise des questions du secteur de l'eau et capable de cerner les questions majeures de l'eau
- 3) avoir suffisamment de recul pour pouvoir jeter un regard assez objectif et honnête des réalités des différents pays

5.2 Revue de la documentation

Un premier pas dans le travail du consultant sera d'assembler, passer en revue et synthétiser la documentation pertinente sur les différents accords bilatéraux et multilatéraux dans le domaine de la gestion transfrontalière des eaux dans les différents pays et au niveau des bassins transfrontaliers. Il/elle devra entrer en contact avec l'UNESCO – DUNDEE pour recevoir leur input. Il/elle devra consulter toute documentation nécessaire faisant ressortir les pratiques au niveau de la sous région dans le domaine de la gestion des eaux transfrontalières.

5.3 Entretiens avec les acteurs clés dans les pays de la sous région

Ceux-ci incluent et ne se limitent pas à :

- 3 Ministères en Charge de l'Eau :
- 4 Les Ministres et conseillers pertinents;
- 5 Les Directeurs Nationaux des Ressources en eau
- 6 Les responsables de la législation (là où cela existe)
- 7 Membres des délégations nationales ayant pris part aux négociations de la convention de 1997 des Nations Unies
- 8 Services ou personnes impliqués dans le processus de ratification des conventions internationales ;
- 9 Autres Ministères clés et institutions de l'État qui ont été impliqués dans le processus de négociation de la convention
- 10 Les parlementaires dans les pays,
- 11 Les organismes de bassins et autres acteurs comme par exemple WWF, PNUE, UNESCO – DUNDEE, UCRE/CEDEAO, GWP Afrique de l'Ouest, etc.
- 12 Les organismes donateurs ;
- 13 La coopération étrangère dans les pays et autres donateurs principaux qui ont pu supporter le processus
- 14 Les consultants Internationaux qui ont contribué au processus
- 15 Etc.

5.4 Visites de terrain

Le Consultant s'appuiera sur les relations existant dans les pays et les PNEs de la sous région ouest africaine afin de récolter les informations auprès des personnes et institutions clés et identifier les participants éventuels à l'atelier régional. Comme partie de son enquête, il peut utiliser des questionnaires pour des entretiens ciblés ou des discussions de groupes avec des acteurs impliqués dans le processus de négociation ou de ratification de la convention.

5.5 Atelier régional

Le rapport sur l'état actuel de la loi internationale de l'eau en Afrique de l'Ouest, les commentaires et observations des Etats de l'Afrique de l'Ouest sur l'application de la convention de 1997 des Nations unies sur les Cours d'eau dans la région seront présentés, discutés et validés au cours d'un atelier régional.

Le consultant facilitera cet atelier. Le rapport final du consultant devra inclure une synthèse de l'atelier régional et la stratégie pour les prochaines étapes dans la dissémination des résultats et les actions à mener en faveur de la ratification.

Commentaire [AM1] : Voir le budget et le nombre d'hommes-jours ; difficile à tenir des missions dans chaque pays (imaginer des relais avec les PNEs ou des contacts téléphoniques)

6. Suivi et contrôle de la qualité du travail du consultant

GWP/WAWP, WWF et le Centre de l'UNESCO pour la loi, la politique et la science sur l'eau, Université de Dundee (UNESCO – Dundee) assumeront le suivi général du travail et approuveront les rapports. L'UCRE et les Directions nationales des ressources en eau des pays seront aussi fortement impliqués pour la validation des conclusions préliminaires.

ANNEXES :

14286

PARTENARIAT OUEST AFRICAIN DE L'EAU

**ETUDE SUR L'EVALUATION DU ROLE ET DE LA PERTINENCE DE LA
CONVENTION DES NATIONS UNIES DE 1997 SUR LES COURS D'EAU
INTERNATIONAUX POUR LE RENFORCEMENT DE LA COOPERATION ET LA
GESTION DES CONFLITS EN MATIERE D'EAUX TRANSFRONTALIERES EN
AFRIQUE DE L'OUEST.**

Version provisoire

30 mars 2007

Amidou GARANE

SOMMAIRE

Introduction

- Contexte de l'Etude
- Objectif de l'Etude
- Résultats attendus de l'Etude
- Méthodologie
- Plan de l'Etude

I Présentation des instruments internationaux de gestion des cours d'eau internationaux

1.1 La Convention des Nations Unies sur les cours d'eau internationaux (CNU)

1.1.1 Données générales sur la CNU

- 1.1.1.1 Processus d'élaboration de la CNU
- 1.1.1.2 Une convention de codification et de développement progressif du droit international
- 1.1.1.3 Une Convention-cadre
- 1.1.1.4 Une convention qui consacre une définition systémique du cours d'eau international
- 1.1.1.5 Une Convention qui consacre la Gestion intégrée des Ressources en eau

1.1.2 L'apport de la CNU en matière de coopération et de gestion pacifique des cours d'eau internationaux

- 1.1.2.1 L'objectif général de pacification des relations entre Etats
 - La réalisation des objectifs de la Charte de l'ONU
 - La promotion d'accords de cours d'eau
- 1.1.2.2 L'institution de mécanismes de prévention des conflits
 - Les règles substantielles applicables aux cours d'eau internationaux
 - Les règles procédurales applicables aux cours d'eau internationaux
 - Les règles de protection des cours d'eau internationaux
- 1.1.2.3 L'institution de mécanismes de résolution des conflits
 - L'obligation générale de règlement pacifique des différends
 - L'enquête internationale
 - L'arbitrage interétatique

1.2 La convention d'Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux

1.3 Le projet d'articles de la Commission du Droit International sur les aquifères

II L'analyse des instruments internationaux africains de gestion des ressources en eau dans la perspective du droit international des ressources en eau

2.1 Les conventions multilatérales de bassin

2.1.1 Les conventions relatives au fleuve Niger

2.1.1.1 La Convention révisée portant création de l'Autorité du Bassin du Niger

2.1.1.2 Les conventions bilatérales dans le cadre de l'ABN

Protocole d'accord entre la République du Niger et la République du Mali relatif à la coopération dans l'utilisation des ressources en eau du fleuve Niger (12 juillet 1988).

Accord entre le Nigéria et le Niger concernant le partage équitable dans le cadre du développement, de la conservation et de la mise en valeur de leurs ressources en eaux communes (18 juillet 1990).

Protocole d'Accord Cameroun/Nigéria sur la gestion intégrée et durable du Bassin de la Bénoué (Niamey, le 25 janvier 2000)

2.1.2 Les conventions relatives au fleuve Sénégal

2.1.2.1 Convention relative au statut du Fleuve Sénégal (11 mars 1972)

2.1.2.2 Convention portant création de l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (11 mars 1972)

2.1.2.3 La Charte des Eaux du Fleuve Sénégal (28 mai 2002)

2.1.3 Les Conventions relatives au fleuve Gambie

2.1.4 Les conventions relatives au Lac Tchad

2.1.5 La Convention portant statut du Fleuve Volta et création de l'Autorité du Bassin de la Volta

2.2 Les conventions bilatérales

Protocole d'accord entre la République de Guinée et la République de la Guinée-Bissau sur l'aménagement du Fleuve Koliba-Korubal (Conakry, le 21 octobre 1978).

2.3 Les instruments internationaux non conventionnels

Le Code de Conduite sur le Bassin de la Volta

III Les perspectives de ratification de la CNU par les Etats de l'Afrique de l'Ouest

3.1 L'absence d'initiatives en Afrique de l'Ouest en matière de ratification de la CNU

3.2 Les raisons de l'absence de véritables initiatives de ratification

3.2.1 L'apport limité des travaux préparatoires de finalisation et d'adoption de la CNU

3.2.1.1 La participation de l'Afrique de l'Ouest aux sessions du Groupe de travail

3.2.1.2 La participation de l'Afrique de l'Ouest à l'adoption de la Convention

3.2.1.3 La portée de la participation

3.2.2 Les raisons probables de la faiblesse des initiatives de ratification de la CNU

3.2.2.1 La méconnaissance de l'existence de la CNU

3.2.2.2 La méconnaissance du contenu de la CNU

3.2.2.3 Les facteurs de la méconnaissance

Le rôle prépondérant des diplomates dans la négociation de la CNU

Le caractère universel de la CNU

3.3 Les chances d'adhésion de l'Afrique de l'Ouest à une initiative de ratification de la CNU

3.3.1 L'existence d'un intérêt certain de l'Afrique de l'Ouest pour la CNU

3.3.2 L'existence d'une volonté d'adhésion des Etats à des accords de cours d'eau

IV Esquisse d'une stratégie ouest africaine de ratification de la CNU

4.1 L'information sur la CNU

4.2 La responsabilisation des acteurs majeurs pour la ratification de la CNU

Bibliographie

Annexes

Annexe 1 Réponses aux questionnaires par pays

Annexe 2 Liste des personnes enquêtées

Annexe 3 Questionnaire d'enquête

Annexe 4 Termes de références

ETUDE SUR L'EVALUATION DU ROLE ET DE LA PERTINENCE DE LA CONVENTION DES NATIONS UNIES DE 1997 SUR LES COURS D'EAU INTERNATIONAUX POUR LE RENFORCEMENT DE LA COOPERATION ET LA GESTION DES CONFLITS EN MATIERE D'EAUX TRANSFRONTALIERES EN AFRIQUE DE L'OUEST

INTRODUCTION

a) Contexte de l'Etude

L'Afrique est un continent de prédilection des cours d'eau internationaux. Le continent compte une soixantaine de cours d'eau partagés par la quasi-totalité des Etats africains couvrant près de 40% du continent¹. En ce qui concerne l'Afrique de l'Ouest, elle est marquée par une très forte situation d'interdépendance des Etats en matière d'eau. « Bien que couvrant moins du quart de la superficie du continent africain, elle concentre 25 bassins fluviaux transfrontaliers..., soit un peu moins de la moitié des quelques 60 cours d'eau internationaux que compte l'Afrique... Ainsi à l'exception du Cap Vert, chacun des pays de la région partage au moins un cours d'eau international. Les pays ont généralement un facteur de dépendance supérieur à 40% : le facteur de dépendance représente la part totale de ressources renouvelables en eau du pays produite à l'extérieur de ses frontières. A noter que des pays tels que le Niger et la Mauritanie ont des facteurs de dépendance de l'ordre de 90% ».²

Les ressources en eau partagées, comme toutes les ressources naturelles partagées doivent être gérées dans l'intérêt de tous les Etats riverains. Le fondement commun des ressources en eau partagées réside dans l'idée exprimée dès 1929 par la Cour Permanente de Justice Internationale (CPJI) selon laquelle, il existe une « communauté de droits et d'intérêts » entre les riverains d'un cours d'eau international³. Tous les Etats ont les mêmes droits et obligations dans l'utilisation et la préservation de la ressource partagée et aucun Etat ne peut priver les autres utilisateurs potentiels de la jouissance et de l'exercice de ce droit.

Le concept de ressources en eau partagées dont les ressources en eau, ne s'est pas imposé sans difficultés. Il s'est progressivement affermi face aux doctrines unilatéralistes et absolutistes qui véhiculaient encore au 19^e siècle, le droit d'usage illimité de l'Etat sur les ressources en eau sur son territoire, sans tenir compte des intérêts des autres Etats du cours d'eau. La manifestation la plus éclatante et la plus célèbre de cette conception étriquée du

¹ Oyebandé (L). River/Lake Basin Organisation Models: An African Perspective, In Niassé (M), Iza (A), Garane (A) et Varis (O). *La gouvernance de l'eau en Afrique de l'Ouest*, UICN, Bonn, Droit et Politique de l'environnement, n°50, 2004, p.162.

² Niassé (Madiodio). Prévenir les conflits et promouvoir la coopération dans la gestion des fleuves transfrontaliers en Afrique de l'ouest, *VertigO – La revue en sciences de l'environnement*, Vol 5, No 1, Mai 2004, p. 2.

³ « [La] communauté d'intérêts sur un fleuve navigable devient la base d'une communauté de droits, dont les traits essentiels sont la parfaite égalité de tous les Etats riverains dans l'usage de tout le parcours du fleuve et l'exclusion de tout privilège d'un riverain quelconque par rapport aux autres ». CPJI, *Juridiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder*, arrêt n° 16, 1929, CPJI, Série A, n° 23, 26-27.