



Chapitre de livre

2005

Published version

Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

Le Statut du Fleuve Sénégal: Visages actuels

Mbengue, Makane Moïse

How to cite

MBENGUE, Makane Moïse. Le Statut du Fleuve Sénégal: Visages actuels. In: Les ressources en eau et le droit international. Boisson de Chazournes, L. & Salman, S.M.A. (Ed.). Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2005. p. 473–532.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:56174>

Le statut du fleuve Sénégal : Visages actuels

Makane Moïse Mbengue *

SECTION 1 INTRODUCTION

Sur les cinquante-quatre fleuves internationaux répertoriés en Afrique, onze traversent au moins quatre Etats¹. Le fleuve Sénégal (ci-après également dénommé le « Sénégal ») appartient à cette catégorie. Contrairement à ce que son nom pourrait laisser croire, il n'est pas l'apanage de la juridiction territoriale exclusive de l'Etat de même nom, en l'occurrence le Sénégal. *De jure et de facto*, le fleuve Sénégal est un « cours d'eau international ». Il l'est *de facto* car, comme l'affirme McCaffrey :

« A watercourse system is a natural phenomenon. It is made "international" when international political boundaries are superimposed upon it. »²

Il l'est *de jure* car il répond tout simplement à la définition d'un cours d'eau international telle que donnée par la Convention des Nations Unies du 21 mai 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (ci-après la « Convention de 1997 »). Celle-ci définit le cours d'eau international comme un « cours d'eau dont les parties se trouvent dans des Etats différents »³. L'expression « cours d'eau » signifie, quant à elle,

« 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 »⁴.

* Doctorant. Assistant à la faculté de droit de l'Université de Genève.

1. C. O. Okidi, « International Law and Water Scarcity in Africa », *The Scarcity of Water. Emerging Legal and Policy Response* (dans E. H. P. Brans et al.), Kluwer Law International, Londres, 1997.

2. S. C. McCaffrey, *The Law of International Watercourses — Non-Navigational Uses*, Oxford University Press, 2001, p. 40.

3. Article 2, alinéa b), de la Convention de 1997.

4. Article 2, alinéa a), de la Convention de 1997.

La terminologie « fleuve » elle-même pose un problème de qualification pour nombre de fleuves internationaux et pour le Sénégal en particulier. Doit-il être considéré *stricto sensu* comme un « fleuve international »⁵, ou *lato sensu* comme un « bassin de drainage international » ?⁶ Les concepts de « cours d'eau international » et de « système de

5. Un fleuve international est présenté comme désignant des

« 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, voire des canaux latéraux. Avec les lacs internationaux, les fleuves internationaux forment la catégorie des cours d'eau internationaux de surface » (*Dictionnaire de droit international public* (sous la direction de J. Salmon), Bruylant-AUF, Bruxelles, 2001, p. 506).

6. Selon l'Association de droit international (ILA), le bassin de drainage doit s'entendre d'une

« zone géographique s'étendant sur deux ou plusieurs Etats et déterminée par les limites de l'aire d'alimentation du réseau hydrographique, y compris les eaux de surface et les eaux souterraines aboutissant en un point commun »

(voir Règles d'Helsinki de l'ILA, 1966, art. II, traduction française dans *ACDI*, 1974, vol. II, deuxième partie, p. 396). En outre, la notion de bassin peut correspondre non seulement aux eaux de surface et souterraines situées dans la zone se trouvant à l'intérieur des lignes de partage des eaux, mais englobe au surplus le territoire terrestre compris dans ces lignes (voir *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 123). Cette conception est celle du Traité de coopération amazonienne du 3 juillet 1978. Aux termes de l'article 2,

— « le présent Traité s'applique aux territoires des Parties contractantes situés dans le bassin amazonien ainsi qu'à tout territoire d'une Partie contractante qui, en raison de ses caractéristiques géographiques, écologiques ou économiques, est considéré comme étant étroitement lié à ce bassin » (*ILM*, vol. 17, 1978, p. 1405).

Cette deuxième conception du bassin est également reflétée dans le Traité relatif au bassin du Rfo de la Plata du 23 avril 1969 qui prévoit en vertu de son article 1 que

« les Parties contractantes conviennent d'unir leurs efforts en vue de favoriser le développement harmonieux et l'intégration physique du bassin du Plata, ainsi que de ses zones d'influence immédiates et identifiables » (*ILM*, vol. 8, 1969, p. 905).

La notion de « bassin hydrographique » a été rejetée par la Commission du droit international (CDI) dès le début comme base de ses travaux. Cette décision se fondait sur l'opinion de certains gouvernements et membres de la Commission, selon laquelle la notion de bassin hydrographique ne pouvait servir de base parce qu'elle impliquait que le projet d'articles s'appliquerait à la terre aussi bien qu'aux cours d'eau. La décision a été prise en dépit du fait qu'il est presque impossible d'exclure totalement les activités terrestres du champ d'application du projet, sinon dans la mesure où elles n'influeraient pas, pour un cours d'eau international, sur un autre Etat du cours d'eau. Comme l'explique McCaffrey,

« il est clair, par exemple, que le projet d'articles couvrirait le dommage appréciable causé à un Etat du cours d'eau A par des déchets jetés dans le cours d'eau à partir d'une usine située sur la rive du cours d'eau dans l'Etat B. Le projet d'articles *in fine* s'appliquerait aussi à une telle usine

cours d'eau»⁷ paraissent fédérateurs pour qualifier juridiquement un espace hydrologique et hydrographique international tel que le Sénégal⁸.

Long de 1800 kilomètres, le fleuve Sénégal est le deuxième plus long fleuve d'Afrique, après le Niger⁹. Il est formé par la rencontre de multiples affluents à Bakel, à 800 kilomètres de Saint-Louis (Sénégal) à partir d'où le fleuve se jette dans l'océan Atlantique. Parmi les affluents, le Bafing fournit cinquante pour cent des eaux du fleuve Sénégal, le Bakoye et le Baoulé vingt-trois pour cent et le Falémé vingt-cinq pour cent. Ces affluents prennent leur source dans les hauteurs du plateau Mandingue au Mali et dans les montagnes du Fouta

projetée dans l'Etat du cours d'eau A. Il semble également évident que le projet d'articles couvrirait, par exemple, le dommage causé à l'Etat A par une usine située non sur la rive du cours d'eau international dans l'Etat B mais à une certaine distance du cours d'eau si l'usine déversait des déchets toxiques sur la terre et que ces déchets aboutissent dans le cours d'eau et finissent par causer un dommage à l'Etat A» («Septième rapport du Rapporteur spécial sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation», doc. A/CN.4/436, ACIDI, 1991, vol. II, première partie, note de bas de page 97, p. 62).

7. Très tôt la CDI a mis l'accent sur l'utilité de recourir au concept de «système de cours d'eau» pour désigner des éléments hydrologiques terrestres formant un ensemble unitaire. A sa trente-deuxième session, la CDI avait adopté une hypothèse provisoire de travail se lisant comme suit :

«Un système de cours d'eau est formé d'éléments hydrographiques tels que fleuves et rivières, lacs, canaux, glaciers et eaux souterraines constituant du fait de leur relation physique un ensemble unitaire; toute utilisation qui a un effet sur les eaux d'une partie du système peut donc avoir un effet sur les eaux d'une autre partie. Un «système de cours d'eau international» est un système de cours d'eau dont les éléments sont situés dans deux ou plusieurs Etats. Dans la mesure où certaines parties des eaux se trouvant dans un Etat ne sont pas affectées par les utilisations des eaux se trouvant dans un autre Etat et n'ont pas d'effet sur ces utilisations, elles ne sont pas considérées comme faisant partie du système de cours d'eau international. Ainsi, c'est uniquement dans la mesure où les utilisations des eaux du système ont un effet les unes sur les autres que le système est international; le caractère international du cours d'eau n'est donc pas absolu, mais relatif.» (ACDI, 1980, vol. II, deuxième partie, p. 105, par. 90.)

8. Certains accords utilisent expressément la notion de «bassin fluvial»: l'Acte de 1963 relatif à la navigation et à la coopération économique entre les Etats du bassin du Niger, la Convention et le Statut de 1964 relatifs à la mise en valeur du bassin du Tchad, l'Accord de 1977 portant création de l'Organisation pour l'aménagement et le développement du bassin de la rivière Kagera, la Convention de 1978 portant création de l'Organisation pour la mise en valeur du bassin de la Gambie, le Traité de 1969 du bassin de Rfo de la Plata et le Traité de 1961 relatif à la mise en valeur des ressources hydrauliques du bassin du fleuve Columbia.

9. Le fleuve Niger traverse un plus grand nombre d'Etats que le Sénégal: Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Niger, Nigeria, Tchad.

Djallon en Guinée. Ainsi le fleuve Sénégal traverse quatre Etats: le Sénégal, la Mauritanie, le Mali et la Guinée¹⁰. A ce niveau encore, il pourrait se poser un problème de qualification juridique: le Sénégal est-il un cours d'eau «contigu»¹¹ ou «successif»¹²? Il semblerait que ce fleuve présente les deux caractères¹³. Il est un cours d'eau contigu dans la mesure où, par exemple, il sépare le Sénégal et la Mauritanie. Il est un cours d'eau successif lorsqu'il traverse les territoires du Mali et de la Guinée. Les conséquences juridiques en termes de droits et obligations qui reposent sur les Etats selon qu'on est en présence d'un cours d'eau contigu ou d'un cours d'eau successif ne sont pas aisées à déterminer. Comme l'explique McCaffrey,

«detecting such differences is often not a simple matter, even for purely factual reasons. It is not unusual for the same watercourse to be both contiguous and successive at different points along its way to the sea. This is true of such major international watercourses as the Danube, the Mekong and the Zambezi . . . But assuming that these factual considerations do not pose insurmountable obstacles, the question remains whether the law distinguishes, or should distinguish, between watercourses that are contiguous to two states and those that flow successively from one state to another. It is clear that both types come into physical contact with the territories of two or more states. On the other hand, a successive watercourse is wholly within the territory of a state before it passes into the next state, while only a portion of a contiguous watercourse lies in a riparian state's territory. Perhaps for this reason, most of the major cases and controversies

10. Il s'agit de la Guinée-Conakry.

11. Un cours d'eau contigu désigne les eaux de surface qui «séparent» les territoires de deux Etats.

12. Un cours d'eau successif fait référence aux eaux de surface qui traversent une ou plusieurs frontières internationales.

13. La distinction entre cours d'eau contigu et cours d'eau successif trouve son origine dans l'article 108 de l'Acte final du Congrès de Vienne du 9 juin 1815 aux termes duquel

«les Puissances dont les Etats sont *séparés* ou *traversés* par une même rivière navigable s'engagent à régler, d'un commun accord, tout ce qui se rapporte à la navigation de cette rivière» (*Consolidated Treaty Series*, vol. 64, p. 453).

Cette distinction a été reprise par l'article 1, paragraphe 1, du Statut de Barcelone du 20 avril 1921 relatif au régime des voies navigables d'intérêt national:

«seront considérées comme voies navigables d'intérêt international: 1. Toutes les parties naturellement navigables vers et depuis la mer d'une voie d'eau qui, dans son cours naturellement navigable vers et depuis la mer, *sépare* ou *traverse* différents Etats...» (Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. 7, p. 50).

that have arisen with regard to international watercourses have involved successive rivers. One might hypothesize that a state's full physical control over its portion of a successive watercourse would give rise to different rights and obligations than a riparian state's partial physical control over a contiguous watercourse.»¹⁴

La perspective systémique ou holistique demeure la plus appropriée pour appréhender la réalité du Sénégal. L'une des recommandations de la Réunion interrégionale sur la mise en valeur des bassins fluviaux et lacustres, tenue à Addis-Abeba en 1988, est certainement l'un des instruments qui appuie le plus nettement l'approche systémique. D'après cette recommandation,

« les gouvernements reconnaissent qu'une conception systématique de la gestion des ressources en eau d'un bassin fournit le nécessaire point départ pour en régir et gérer les ressources, étant donné l'interdépendance et la diversité des éléments du cycle hydrologique... »¹⁵.

Le fleuve Sénégal et sa vallée fertile et humide ont été le centre de multiples confrontations politiques au moins depuis le VI^e siècle. L'importance stratégique de ce fleuve découle de l'aridité et de l'imprévisibilité des conditions pluviométriques dans les espaces à la périphérie du fleuve, et de la capacité de la vallée du fleuve à garantir des possibilités abondantes de production agricole.

L'analyse de la régulation juridique du fleuve Sénégal est un tremplin pour illustrer le processus spécifique de cristallisation et de consolidation du droit international fluvial ou droit des cours d'eau interna-

14. S. C. McCaffrey, *The Law of International Watercourses — Non-Navigational Uses*, op. cit., pp. 41-42. Voir la Déclaration d'Asunción sur l'utilisation des cours d'eau internationaux qui prévoit dans ses paragraphes 1 et 2 que:

« 1. Dans les cours d'eau internationaux contigus, qui relèvent simultanément de la souveraineté de deux Etats, un accord bilatéral préalable doit être conclu entre les Etats riverains avant qu'aucune utilisation ne soit faite des eaux.

2. Dans les cours d'eau internationaux successifs, qui ne relèvent pas simultanément de la souveraineté de deux Etats, chaque Etat peut utiliser les eaux conformément à ses besoins, à condition qu'il ne cause de préjudice notable à aucun autre Etat du bassin » (Acte d'Asunción relatif à l'utilisation des cours d'eau internationaux, adopté par les ministres des Affaires étrangères des pays riverains du Río de la Plata (Argentine, Bolivie, Brésil, Paraguay et Uruguay) à leur quatrième réunion, tenue du 1^{er} au 3 juin 1971, traduit dans *ACDI*, 1994, vol. II, deuxième partie, p. 105.

15. Citée dans *ACDI*, 1991, vol. II, première partie, p. 63.

tionaux. La spécification résulte d'une formation de ce droit par une technique particulière : celle de la régionalisation de la gestion juridique des ressources en eau partagées par plusieurs Etats. Le droit international fluvial n'est que la résultante en grande partie de la stratification d'expériences juridiques régionales dans le domaine des cours d'eau internationaux. L'Afrique a contribué à l'éclosion de ce droit par l'impulsion de stratégies et de modèles juridiques adaptés à une certaine conception continentale de la coexistence et de la coopération entre Etats voisins. D'où le relativisme culturel et anthropologique en droit des cours d'eau internationaux.

La régionalisation de la régulation de la gestion des fleuves internationaux en Afrique participe d'une logique de rupture avec la politique juridique en vigueur durant la période coloniale. Dans le cas du fleuve Sénégal, c'est à un véritable bond en avant qu'on assiste. En effet, ce fleuve n'a pas fait l'objet d'une réglementation entre puissances coloniales¹⁶. D'une situation de quasi vide juridique, les Etats riverains du fleuve Sénégal, malgré les différences culturelles, politiques et économiques qui les caractérisaient, sont parvenus à élaborer un cadre juridique de gestion du fleuve. Cet effort de juridicisation s'est fait de manière progressive. Deux temps ont caractérisé cette phase.

Un temps de tâtonnement et d'inflation juridiques, dans lequel les Etats riverains tout nouvellement indépendants se confrontent aux vicissitudes de la coopération interétatique. Ce temps est marqué par la déficience de stratégies juridiques pertinentes à mettre en œuvre pour la gestion efficace et effective du Sénégal. Le décodage du droit institutionnel et du droit matériel s'opère difficilement du fait d'une certaine confusion des objectifs juridiques visés. Trois étapes sont toutefois palpables. Une étape institutionnelle avec la conclusion, le 26 juillet 1963, de la Convention sur le développement du fleuve

16. La Conférence de Berlin n'a pas pris en considération le cas du fleuve Sénégal car la France s'est formellement opposée à toute réglementation internationale. Dans ses instructions aux plénipotentiaires français, le président du Conseil, Jules Ferry, avait estimé que les discussions de la Conférence de Berlin devaient être

« uniquely limited to the Congo and Niver regions and that they must ensure the exclusion from discussing the rivers Senegal and Ogone whose waters traverse exclusively French territories, and which, therefore could not henceforth be considered as international rivers » (cité par B. A. Godana, *Africa's Shared Water Resources : Legal and Institutional Aspects of the Nile, Niger and Senegal River Systems*, Frances Pinter, Londres, 1985, p. 126).

Le statut du fleuve Sénégal sous la période coloniale se distingue ainsi du statut du Congo et du Niger. En effet, l'Acte final de la Conférence de Berlin, adopté le 26 février 1885, garantissait la liberté de navigation sur le Congo et le Niger à tous les bateaux marchands de toutes les nations.

Sénégal (ci-après la «Convention de 1963»)¹⁷. Cette convention institua une organisation quadripartite, le Comité inter-Etats¹⁸, dans lequel chacun des quatre Etats riverains était représenté par un ministre, qui pouvait être à son tour assisté par des experts de son choix¹⁹. Les objectifs du Comité étaient de promouvoir et de coordonner les études et les travaux pour l'exploitation du bassin du Sénégal²⁰. La Convention de 1963 internationalisait de ce fait le Sénégal, y compris ses affluents et sous-affluents²¹. Le Comité avait une double fonction : d'une part renforcer la navigabilité du fleuve et assurer un régime optimal de navigation ; d'autre part, contrôler le régime du fleuve pour exploiter ses eaux à des fins agricoles et industrielles. Cependant, il était *expressis verbis* prévu que le Comité ne devait et ne pouvait constituer un obstacle à l'existence ou au fonctionnement normal d'organismes locaux²². Bien qu'apportant une architecture institutionnelle nouvelle en matière de gestion des fleuves internationaux en Afrique, la Convention de 1963, pour être complétée, nécessitait parallèlement une architecture normative adaptée²³.

C'est alors l'étape matérielle avec la conclusion, le 7 février 1964, de la Convention relative au statut du fleuve Sénégal (ci-après la «Convention de 1964»)²⁴. Cette nouvelle convention précisait de façon détaillée les principes et modalités pour l'exploitation des ressources du Sénégal. Une distinction *ratione materiae* était faite entre deux catégories d'usages du fleuve : utilisations nationales par un Etat particulier du bassin et utilisations communes par plusieurs Etats du bassin. Pour les utilisations nationales, tout projet dépendait pour sa

17. L. Sohn, *Basic Documents of African Regional Organisations*, New York, Oceana, 1972. Les 10 et 11 janvier 1962 s'était tenue à Conakry, en Guinée, une Conférence regroupant des représentants du Sénégal, de la Mauritanie, du Mali et de la Guinée. Cette Conférence recommanda la mise en place d'un Comité interétatique et suggéra que les quatre Etats avec l'aide de l'Organisation des Nations Unies, élaborent une convention.

18. Si le Comité avait été conçu comme une organisation internationale à caractère économique, son organisation demeurerait proche du système des commissions ou conférences semi-permanentes. En premier lieu, le Comité ne disposait pas toujours de moyens autonomes par rapport aux Etats. D'autre part, le Comité ne disposait pas, sur la base des textes constitutifs, de privilèges et immunités propres à une organisation internationale. En troisième lieu, le Comité délibérait à l'unanimité des membres dans la limite des pouvoirs délégués aux représentants des Etats (voir J.-C. Gautron, «L'aménagement du bassin du fleuve Sénégal», *AFDI*, 1967, p. 694).

19. Articles 1 et 2 de la Convention de 1963.

20. Article 1 de la Convention de 1963.

21. Article 13 de la Convention de 1963.

22. Article 1, alinéa 1, de la Convention de 1963.

23. Article 13 de la Convention de 1963, qui prévoit la conclusion d'un accord sur le régime du fleuve.

24. Le même jour, le Comité inter-Etats adoptait ses règles de procédure.

réalisation de l'approbation unanime du Comité, ce qui signifiait qu'un seul Etat pouvait opposer son veto au projet d'un autre Etat du bassin²⁶. Le Comité inter-Etats fut confronté à de nombreuses crises politiques entre les Etats membres. Tout d'abord, la désintégration de la Fédération du Mali et du Sénégal créa des incompréhensions de part et d'autre. Ensuite, une tension forte entre la Guinée et le Sénégal, exacerbée par une attitude d'isolationnisme économique de la Mauritanie vis-à-vis de ses voisins, mina la viabilité et la durabilité du Comité²⁷.

C'est dans ce contexte de relations troublées et paradoxalement de souci de consolider les acquis que les Etats riverains du Sénégal ont voulu franchir une nouvelle étape. Celle-ci pourrait être qualifiée d'étape de confusion institutionnelle et matérielle. Elle correspond juridiquement à la conclusion d'un Accord portant sur le Statut de l'Organisation des Etats riverains du Sénégal (OERS), le 2 mars 1968 (ci-après la «Convention de 1968»). Confusion institutionnelle et matérielle dans la mesure où, *de jure*, la spécialisation fonctionnelle qui caractérisait le Comité inter-Etats ne se retrouve pas avec l'OERS. Celle-ci était appelée à réguler toutes les activités économiques, sociales, culturelles et même militaires des quatre Etats. En plus du développement des ressources du fleuve et de l'harmonisation des plans de développement, l'OERS était prise entre plusieurs pôles qui rendaient difficile toute rationalisation de ses activités²⁸. Cette organi-

25. Comme l'explique Godana,

«to this end, the Committee had to be informed by each State of every national project touching on the exploitation of the river, and every such project had to be complete, indicating all the effects on the regime of the river, the sanitary state of its waters and the conditions of its exploitation. In practice, however these requirements were of little use because most major national projects were already in the process of realization» (*op. cit.*, p. 219).

Voir aussi sur la question J. C. Gautron, «L'aménagement du fleuve Sénégal», *AFDI*, 1967, p. 696. Selon l'auteur, le Comité devait être informé, par chaque Etat riverain, de tout projet touchant à l'exploitation du fleuve. Le projet national devait être complet et faire apparaître tous les effets qu'il était susceptible d'entraîner sur le régime du fleuve, l'état sanitaire des eaux, les conditions de navigabilité ou d'exploitation.

26. En matière de navigation, le Comité exerçait une fonction réglementaire permanente : il fixait le règlement commun d'exploitation et les règlements particuliers d'utilisation ainsi que les modes de financement et les modalités d'exécution des travaux d'entretien ou d'amélioration de la navigabilité. Le Comité recueillait toutes données et autres informations relatives au fleuve et décida à sa troisième réunion en 1965 d'éditer une revue scientifique et technique sur le bassin du fleuve.

27. D'ailleurs les divergences entre le Sénégal et la Guinée ont amené celle-ci à suspendre ses contributions au Comité.

28. Comme le dit Godana, «the goals of OERS were frustrated by their broad scope and by the lack of funds to finance projects» (*op. cit.*, p. 221).

sation qui a remplacé *de facto* le Comité inter-Etats a eu une mission trop large pour aboutir à l'efficacité voulue. L'exacerbation des tensions politiques entre les Etats paralysèrent l'Organisation. Le 11 mars 1972, le Mali, le Sénégal et la Mauritanie dénoncèrent la Convention de 1968 et renoncèrent à leur qualité de membre de l'OERS, cette dernière se trouvant ainsi dissoute.

La politique a souvent entravé la marche et l'avancée du juridique dans la gestion des ressources en eau du fleuve Sénégal. Cela étant, les Conventions de 1963, de 1964 et de 1968 ont été un apport réel pour la construction de l'édifice juridique de la coopération entre Etats riverains du Sénégal.

Seulement, après ce temps de tâtonnement juridique, allait venir celui du pragmatisme juridique. Le 11 mars 1972 seront signées à Nouakchott, en Mauritanie, et simultanément, la Convention portant statut du fleuve Sénégal et la Convention portant création de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS)²⁹. Seuls le Sénégal, le Mali et la Mauritanie seront parties signataires à ces deux conventions. C'est la naissance de ce que l'on pourrait dénommer le «système Sénégal», car il générera d'autres accords spécifiques sur la gestion du fleuve et il influencera d'autres régimes juridiques propres à d'autres fleuves africains. *Ratione materiae*, le système Sénégal a pour substratum la Convention portant statut du fleuve Sénégal (ci-après le «statut du fleuve»), la Convention portant création de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) (ci-après le «statut de l'OMVS»), l'Accord cadre relatif aux privilèges et immunités de l'OMVS, la Convention relative au statut juridique des ouvrages communs, du 21 décembre 1978 (ci-après le «statut des ouvrages communs»), la Convention relative aux modalités de financement des ouvrages communs, du 12 mai 1982, la Convention portant création de l'agence de gestion et d'exploitation de Diama et la Convention portant création de l'agence de gestion de l'énergie de Manantali. Une autre dynamique est ainsi insufflée aux relations de voisinage. Comme l'avait déclaré le tribunal arbitral dans l'affaire du *Filetage dans le golfe du Saint-Laurent*,

«si le concept de «voisinage» est généralement utilisé en vue de désigner une situation de proximité géographique, il est plus spécifiquement utilisé dans le langage juridique pour qualifier des situations de proximité qui, à peine d'engendrer des frictions continues, appellent une collaboration continue au bénéfice des

29. Ce n'est que le 21 décembre 1978 que sera conclue à Bamako (Mali) entre le Mali, le Sénégal et la Mauritanie, la Convention relative au statut juridique des ouvrages communs.

nationaux ou des services publics de deux ou de plusieurs Etats dont les activités s'interpénètrent dans un même espace géographique. Tel est le cas par exemple de l'utilisation des eaux d'un même bassin fluvial... »³⁰

Conscients des erreurs, des lacunes et des obstacles inhérents aux premiers accords sous-régionaux de gestion du fleuve, les Etats parties aux Conventions de 1972 vont tenter de donner une texture viable et durable à leur coopération au niveau du bassin du fleuve Sénégal. Il ne s'agit plus pour eux de coexister mais de coopérer afin de parvenir à une utilisation rationnelle, optimale et commune des ressources du fleuve.

Ce changement de paradigme dans la logique juridique se traduit par la détermination de fonctions précises pour le statut du fleuve Sénégal. Celui-ci présente dès lors trois visages essentiels : celui, politique, de la pacification (section 2), celui, technique, de l'administration (section 3), celui, économique, de la valorisation (section 4).

SECTION 2 PACIFICATION

Les termes de républiques bananières ou d'Etats hors la loi, qui ont été souvent utilisés pour qualifier des Etats africains en matière de droits de l'homme, sont quasiment inadaptés dans le domaine de la gestion des fleuves internationaux. Les Etats africains, pourtant si jaloux de leur souveraineté, ont préféré substituer, à un unilatéralisme prononcé, une politique interrelationnelle constante et mesurée par le biais d'une coopération juridique. Dans le cadre du fleuve Sénégal, celle-ci avait pour objectif premier d'apporter une fondation solide et viable à la coopération politique entre Etats riverains. A ce niveau, le droit assure une de ses fonctions essentielles qu'est la sécurité juridique des relations.

L'instrumentalisation du droit au service de la coopération politique est un moyen de respect des règles du droit international général en matière de paix et de relations pacifiques entre Etats. C'est pourquoi, les Etats parties aux Conventions de 1972 ont tenu à rappeler leur double attachement « chartiste »³¹.

Le droit des cours d'eau internationaux met en exergue une nouvelle

30. Sentence arbitrale du 17 juillet 1986 relative au *Filetage dans le golfe du Saint-Laurent*, RGDIP, 1986, p. 732.

31. Les deux Conventions de 1972 font référence dans leur préambule à leur attachement aux valeurs contenues dans la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945 et dans la Charte de l'Organisation de l'unité africaine du 25 mai 1963.

dimension des relations de bon voisinage entre Etats riverains³². Il ne s'agit pas simplement de coexister mais plutôt de coopérer. La logique de parcellisation doit être écartée au profit d'une logique de systématisation.

La «suprariveraineté»³³ est bannie du champ juridique et axiologique des fleuves internationaux au profit de ce qui pourrait être dénommé l'«interriveraineté». La reconnaissance de système de fleuves a entraîné par ricochet une approche systémique de la politique applicable à la gestion des fleuves internationaux. Le fleuve Sénégal comme système fluvial impose de penser la politique des différents Etats riverains comme devant faire l'objet d'une harmonisation internationale par la définition de principes, de règles et de valeurs inspirés du droit international général ou de la coutume internationale, mais aussi pouvant faire évoluer dans la positivité, et non dans la négativité, les relations conventionnelles entre Etats riverains d'un même fleuve. C'est dans ce cadre que la pacification va être assurée par la reconnaissance de libertés communes (paragraphe 1) et la prévention et la gestion des contentieux (paragraphe 2).

Paragraphe 1 La reconnaissance de libertés communes

Les premières tentatives de régulation du Sénégal à travers les Conventions de 1963, de 1964 et de 1968 ont échoué en grande partie du fait des tensions politiques très fortes entre les différents Etats riverains. Ainsi, la condition préalable et *sine qua non* à un espoir de réussite des Conventions de 1972 tient dans la capacité des

32. Voir F. de Martens, *Traité de droit international*, 1883, pp. 479 ss. Selon cet auteur,

«Dans le domaine des relations internationales, la souveraineté territoriale se trouve déjà limitée par le fait de la coexistence et de l'association des Etats. La nature même de leurs relations de voisinage ne leur permet pas de disposer de leur territoire sans aucune restriction. De là sont nées les servitudes internationales naturelles auxquelles sont soumis tous les Etats par suite des conditions inévitables de leur existence physique les uns à côté des autres» (cité par J. Andrassy, «Les relations internationales de voisinage», *Recueil des cours*, tome 79 (1951), p. 103).

Au sein de l'Institut de droit international, dans son deuxième projet de résolution, Von Bar adopta la formule d'Engelhardt, selon laquelle

«les Etats riverains d'un même cours d'eau sont, les uns vis-à-vis des autres, dans une dépendance physique permanente qui exclut l'idée d'une entière autonomie de chacun d'eux sur la section de la voie naturelle relevant de sa souveraineté» (*Annuaire de l'Institut de droit international*, 1911, pp. 180, 184, 197 et 365).

33. M. Mubiala, «Le régionalisme africain en droit international fluvial», *Revue africaine de droit international et comparé*, 1994, vol. 6, p. 465.

Etats riverains à pacifier leurs relations. La coopération dans le cadre de la gestion du fleuve Sénégal va constituer une voie juridique de transcendance et de prévention des conflits et des différends idéologiques et politiques. Cela passe par la réaffirmation de la liberté de navigation (A), de la liberté de pêche et du respect de la souveraineté des Etats (B).

A. La réaffirmation de la liberté de navigation

D'après une définition donnée par l'Institut de droit international à sa session de Paris de 1934, la liberté de navigation correspond au

« droit pour tous les navires, bateaux, trains de bois et autres moyens de transport par l'eau, de circuler librement sur toute l'étendue navigable de la voie, à charge de se conformer aux stipulations du présent règlement, et le cas échéant, aux prescriptions supplémentaires ou d'exécution qui seront établies par les Etats riverains »³⁴.

C'est bien d'une réaffirmation de la liberté de navigation qu'il s'agit dans la Convention de 1972 relative au statut du fleuve Sénégal³⁵. En effet, déjà dans le préambule de la Convention de 1963, il était prévu que « l'exploitation en commun du fleuve implique le principe de la liberté de navigation et de l'égalité de traitement des utilisateurs... » Le préambule du statut du fleuve de 1972 reprendra les mêmes termes que la Convention de 1963.

Néanmoins, une différence substantielle existe dans les dispositions relatives à la navigation de ces deux traités. Conformément à la pratique établie en droit international, la Convention de 1963 couvre aussi bien les aspects commerciaux que nautiques de la navigation³⁶.

La dichotomie se situe au niveau de la portée des termes utilisés. La

34. *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1934, p. 713.

35. « Considérant que l'exploitation en commun du fleuve implique le principe de la liberté de navigation et l'égalité de traitement des utilisateurs. »

36. Il convient de préciser que, parfois, la doctrine en droit international limite la liberté de navigation à la navigation commerciale. Par exemple les Règles d'Helsinki de l'International Law Association prévoient en leur article XII, dans le chapitre IV concernant la navigation, que :

« Rivers or lakes are navigable if in their natural or canalized state they are currently used for *commercial navigation* or are capable by reason of their natural condition of being so used. » (Voir International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference*, Helsinki, 1966, p. 505 ; l'italique est de nous.)

Convention de 1963 mettait beaucoup plus l'accent sur la navigation commerciale³⁷ alors qu'aux termes du statut du fleuve,

« sur les territoires nationaux des Etats contractants, la navigation sur le fleuve Sénégal et ses affluents, qui seront désignés ultérieurement, est entièrement libre et ouverte aux ressortissants, aux bateaux marchands et marchandises des Etats contractants, aux bateaux affrétés par un ou plusieurs Etats contractants, sur un pied d'égalité en ce qui concerne les droits de port et les taxes sur la navigation commerciale »³⁸.

Ratione personae, la liberté de navigation pose deux questions essentielles.

D'abord celle des navires qui jouissent de cette liberté. Le statut du fleuve pourrait ainsi s'appliquer aussi bien à la navigation commerciale, à la navigation de plaisance et au simple transport de passagers. La Convention de Niamey de 1963 à ce niveau s'était voulue plus précise³⁹.

Ensuite, la question des Etats qui jouissent de cette liberté. La Convention de Dakar de 1963 employait les termes de « bateaux marchands et marchandises des Etats »⁴⁰ alors que le statut de 1972 emploie ceux de « bateaux marchands et marchandises des Etats *contractants* » et de « bateaux affrétés par un ou plusieurs Etats *contractants* »⁴¹. Le statut du fleuve se veut ainsi plus strict dans son interprétation et son application, et ce à deux niveaux.

Premièrement, pour se différencier de la Convention de 1963, qui jetait un certain flou juridique et donnait lieu à des tentatives d'approche *lato sensu*. Les termes de la Convention de 1963 ont amené à se demander si les Etats riverains du Sénégal n'accordaient pas la liberté de navigation à *tous* les navires de *tous* les Etats, qu'ils soient ou non riverains du fleuve⁴². Certains auteurs, comme T. Maluwa, rejettent cette idée, estimant que :

« it should be reiterated here that having regard to the evidence

37. Article 5 de la Convention de 1963 :

« la navigation est entièrement libre et ouverte aux ressortissants, aux bateaux marchands et aux marchandises des Etats sur un pied d'égalité en ce qui concerne les droits de port et les taxes sur la navigation, ainsi que les conditions auxquelles est soumise la navigation commerciale ».

38. Voir intitulé du titre III du statut du fleuve : « Navigation et Transports ».

39. Voir article 3 de la Convention de Niamey.

40. Article 5 de la Convention de 1963.

41. Article 6 du statut du fleuve.

42. Voir l'opinion de B. Vitanyi, *The International Regime of River Navigation*, 1979, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, p. 143.

from the travaux préparatoires of the Conferences preceding the conclusion of both the Bamako and Dakar Treaties, and the provisions of the two agreements themselves, the conclusion must be that the utilization of the Senegal and its navigation were intended to be limited to the riparian States only »⁴³.

Deuxièmement, le statut opère une distinction réelle entre la *corive-raineté* et la *cocontractualité*. Ce ne sont pas les bateaux des « Etats riverains » qui bénéficient de la liberté de navigation mais les bateaux des « Etats parties » au statut du fleuve. Le géographique est ici supplanté par le juridique. Par une fiction juridique, sont seuls considérés *de jure* Etats riverains les Etats contractants de la Convention même si *de facto* d'autres Etats (en l'occurrence la Guinée) sont riverains du fleuve. Le statut du fleuve se distingue nettement de l'Acte de Niamey de 1963⁴⁴, qui a calqué la formule large de l'Acte final du Congrès

43. T. Maluwa, « The Development of International Fluvial Law in Post-Colonial West Africa: The Senegal Regime », *Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques*, vol. 67, 1989, p. 24. L'auteur fonde son argumentation sur de nombreux documents de travaux préparatoires, documents de Conférence et résolutions non publiés, relatifs au Comité inter-Etats et auxquels il a eu accès lors d'une visite de recherche à l'OMVS à Dakar en avril 1982.

44. Pourtant, lors de la Conférence de Niamey de 1963, les pays riverains du fleuve Niger ont adopté une déclaration en vertu de laquelle

« la Conférence de Niamey sur le fleuve Niger, en remettant en question le Traité de Berlin et la Convention de Saint-Germain-en-Laye, ne fait qu'entériner aujourd'hui la caducité d'un document dont la valeur ne pouvait tolérer de près les intérêts de l'Afrique ... Il n'est pas logique ... qu'une convention signée par des pays extra-africains continue de fixer les modalités d'utilisation d'une propriété africaine située sur des territoires africains indépendants. Le maintien de ce statut, dans l'état actuel de la conjoncture internationale, apparaîtrait comme une survivance malheureuse de la période coloniale déjà dénoncée, jugée et condamnée sur tous les plans. Bien plus, les grands principes qui avaient présidé à l'élaboration du Traité de Berlin et de la Convention de Saint-Germain-en-Laye, à savoir liberté de navigation et égalité de traitement des nations utilisatrices, sont devenus des principes inadéquats et insuffisants au stade actuel du développement économique des pays riverains du Niger ... La refonte du statut ancien devient ainsi obligatoire pour donner à ce fleuve un statut adéquat capable de préserver les intérêts particuliers des pays traversés. » (Voir texte de la Déclaration dans La documentation française, *Afrique contemporaine*, n° 7, mai-juin 1963, p. 6.)

Selon Mubiala, le nouveau régime du Niger adopté en 1977 en remplacement de l'Acte de Niamey de 1963 ne fait pas de référence à la navigation. D'après certains auteurs, le silence du texte impliquerait la disparition de la stipulation sur la liberté de navigation en faveur de tous les pavillons qui avait survécu à la révision de 1963 (voir M. Mubiala, « Le régionalisme africain en droit international fluvial », *op. cit.*, p. 461). Sur ce point voir aussi, B. Musawenkosi, *Inter-African Attempts to Cooperation on Common Goods. Case Study: The Niger River Commission*, mémoire de diplôme, Genève, IUHEI, 1980, p. 120.

de Berlin de 1885 en accordant la liberté de navigation à toutes les nations⁴⁵. Aux termes de l'article 13 de cet acte,

«la navigation du Congo, sans exception d'aucun des embranchements ni issues de ce fleuve, est et demeurera entièrement libre pour les navires marchands ... de toutes les nations, tant pour le transport des marchandises que pour celui des voyageurs ... En conséquence, sur tout le parcours et aux embouchures du Congo, il ne sera fait aucune distinction entre les sujets des Etats riverains et ceux non-riverains, et il ne sera concédé aucun privilège exclusif de navigation, soit à des sociétés ou corporations quelconques, soit à des particuliers. Ces dispositions sont reconnues par les Puissances signataires comme faisant partie du droit international.»⁴⁶

45. Fauchille considérait que

«un riverain ne peut jamais rien faire qui, directement ou indirectement, doive rendre impossible sur le fleuve le libre passage des navires d'un Etat quelconque, riverain ou non-riverain. On sait en effet que, pour nous, la liberté de navigation des fleuves internationaux constitue un *droit pour tous* les peuples (l'italique est dans l'original; cité par S. McCaffrey, *The Law of International Watercourses*, *op. cit.*, p. 47).

On sait que cette réflexion ne correspond pas au droit international contemporain. Par exemple, Pradier-Fodéré considérait que :

«Si le développement du droit international réclame la libre navigation des fleuves, si le droit naturel, la logique, l'intérêt des peuples, les tendances générales, demandent que les fleuves formant la limite de deux Etats, ou traversant le territoire de plusieurs Etats différents, ou même entièrement renfermés dans les limites d'un seul Etat soient tous également ouverts à la *marine universelle* et partagent la liberté des mers auxquelles ils s'associent par leur embouchure, il s'en faut de beaucoup que ce vœu des théoriciens, des économistes et des amis du progrès soit complètement réalisé dans la pratique des peuples du 19^e siècle. La liberté fluviale absolue basée sur l'égalité de tous les pavillons et comprenant tous les cours d'eau tributaires directs de la mer, n'est pas encore généralement reconnue et pratiquée» (cité dans International Law Association, *op. cit.*, 1966, pp. 449-450).

Voir également Oppenheim, qui affirmait que :

«There is no general rule of international law which gives foreign states the right for their public or private vessels to navigate on national rivers» (*Openheim's International Law*, publié sous la direction de Sir R. Jennings et Sir A. Watts, 9^e éd., p. 575).

46. Cité par T. Maluwa, «The Origins and Development of International Fluvial Law in Africa: A study of the International Legal Regimes of the Congo and Niger Rivers from 1885 to 1960», *Netherlands International Law Review*, vol. 19, 1982, pp. 368-400. Il convient de noter par ailleurs que la Convention de Saint-Germain-en-Laye de 1919 consacrait la liberté de navigation aux parties contractantes, mais l'étendait aux autres membres de la Société des Nations. Texte disponible dans G.-F. De Martens, *Nouveau Recueil général des traités*, troisième série, vol. 11, p. 691.

Le statut du fleuve se distingue également de la résolution de l'International Law Association (ILA), aux termes de laquelle «each riparian State is entitled to enjoy rights of free navigation on the entire course of a river or lake»⁴⁷. Cette règle dégagée par l'ILA respecte l'interprétation du droit international telle que consacrée par la Cour permanente de Justice internationale (CPJI) dans l'affaire relative à la *Jurisdiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder*.

Selon la Cour,

«la communauté d'intérêts sur un fleuve navigable devient la base d'une communauté de droit, 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»⁴⁸.

Ratione materiae, la liberté de navigation telle qu'affirmée dans le statut du fleuve implique la liberté de trafic, la liberté de commerce et la non-discrimination. Pour ce qui est de la liberté de trafic, comme l'explique T. Maluwa,

«all major navigation treaties concluded after 1815 — including the General Act of Berlin (1885) — incorporated the abolition of the practice of requiring boats to call at a given port and break bulk there or to transship their cargoes into vessels of local boatmen: droits de relâche, d'échelle, d'étape ou de rompre charge»⁴⁹.

La liberté de trafic comme élément consubstantiel de la liberté de navigation a été rappelée par la CPJI tant dans l'affaire relative à la *Jurisdiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder*⁵⁰ que

47. Article XIII des Règles d'Helsinki, International Law Association, *op. cit.*, 1966.

48. *Jurisdiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder*, arrêt n° 16, 1929, CPJI série A n° 23, p. 27.

49. T. Maluwa, «The Development of International Fluvial Law in Post-Colonial West Africa: The Senegal Regime», *op. cit.*, p. 9.

50. Affaire relative à la *Jurisdiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder*, *op. cit.*, p. 28. D'après la Cour :

«L'introduction de représentants de Puissances non riveraines dans les commissions fluviales n'est pas exclusivement ou principalement due à la préoccupation d'assurer aux intérêts des Etats enclavés une protection plus efficace; elle s'explique plutôt par l'intérêt à la navigation que des Etats non riverains peuvent avoir sur les voies d'eau dont il s'agit. Il serait difficile de comprendre pourquoi cet intérêt ne serait pas reconnu lorsqu'il s'agit d'atteindre les ports du dernier Etat d'amont. L'intérêt qu'ont tous les Etats comporte la liberté de navigation dans les deux directions.»

dans l'affaire *Oscar Chinn*⁵¹. Dans l'avis consultatif relatif à la *Compétence de la Commission européenne du Danube entre Galatz et Braïla*, la Cour permanente de Justice internationale a estimé que :

« la notion de navigation comprend, en premier lieu et essentiellement, celle du mouvement des navires en vue de l'accomplissement des voyages ... La liberté de la navigation qu'il incombe à la Commission européenne d'assurer vise donc, non seulement les navires qui traversent une section du fleuve correspondant à un port mais aussi ceux qui arrivent au port ou qui en partent ... Le second élément contenu dans la notion de navigation est celui du contact établi avec l'organisation économique et les moyens de communication du pays atteint par les navires. Les ports constituent précisément les moyens permettant d'établir ce contact. Dans cet ordre d'idées, il convient de distinguer entre, d'une part, tout ce qui a trait, 1) aux navires dans les ports, voire les conditions dans lesquelles ils doivent prendre leur mouillage ou en changer, leur placement le long des quais, leur admission dans les docks intérieurs, les mouvements ou manœuvres nécessaires à cet effet; 2) d'autre part, les opérations de chargement et de déchargement des navires, l'emmagasinage des marchandises, l'accès au chemin de fer, etc. »⁵²

Le statut du fleuve prévoit, quant à lui, que

« sur les territoires nationaux des Etats contractants, la navigation sur le fleuve Sénégal et ses affluents, qui seront désignés ultérieurement, est entièrement libre et ouverte... »⁵³

D'après les Règles d'Helsinki de l'ILA, la notion de liberté de navigation (*free navigation*)

« includes for vessels of a riparian State on a basis of equality: (a) freedom of movement on the entire navigable course of the river or lake; (b) freedom to enter ports and to make use of plants and docks; and (c) freedom to transport goods and passengers, either directly or through trans-shipment, between the territory of

51. Affaire *Oscar Chinn*, arrêt du 12 décembre 1934, *CPJI Série A/B n° 63*, 1934, p. 83. La Cour a considéré que :

« La liberté de navigation ... comporte, d'après la notion communément admise, la liberté de mouvement pour les bateaux, la liberté d'approcher des ports, de profiter des ouvrages et docks, de charger et de décharger les marchandises, ainsi que la liberté de transporter des marchandises et des voyageurs. »

52. *CPJI Série B n° 14*, 1927, pp. 64-66.

53. Article 6 du statut du fleuve.

one riparian State and the territory of another riparian State and between the territory of a riparian State and the open sea»⁵⁴.

Il s'agit là d'une cristallisation des éléments constitutifs de la liberté de navigation.

La liberté de commerce⁵⁵, quant à elle, est inhérente à la liberté de navigation. Ce sont deux matières interdépendantes en ce sens qu'elles sont interactives. Le but premier de la liberté de navigation est la facilitation de la liberté de commerce, et inversement la liberté de commerce a été essentiellement à l'origine de la consécration de la liberté de navigation.

Comme l'a observé la CPJI dans l'affaire *Oscar Chinn*,

«la liberté de navigation, en tant qu'il s'agit des opérations commerciales des entreprises de transport fluvial ou maritime, implique à cet égard, la liberté du commerce»⁵⁶.

Toutefois, la Cour a précisé qu'«on ne saurait pas en déduire que la liberté de la navigation entraîne et présuppose à tous égards la liberté du commerce»⁵⁷.

Et le statut du fleuve de rappeler que

«la navigation sur le fleuve Sénégal et ses affluents ... est entièrement libre et ouverte aux ressortissants, aux bateaux marchands et marchandises des Etats contractants, aux bateaux affrétés par un ou plusieurs Etats contractants sur un pied d'égalité en ce qui concerne les droits de port et les taxes sur la navigation commerciale»⁵⁸.

Une exception à la règle de non-discrimination a été reconnue par un bon nombre de traités en ce qui concerne le petit cabotage, c'est-à-dire la navigation d'un port à un autre port d'un même Etat⁵⁹. Selon R. Baxter,

54. Article XIV des Règles d'Helsinki, International Law Association, *op. cit.*, 1966.

55. Dans l'affaire *Oscar Chinn*, *op. cit.*, p. 84, la Cour a déclaré que :

«La liberté de commerce ... est la faculté, en principe illimitée, de se livrer à toute activité commerciale, que celle-ci ait pour objet le négoce proprement dit, c'est-à-dire la vente et l'achat des marchandises, ou qu'elle s'applique à l'industrie et notamment à l'industrie des transports, qu'elle s'exerce à l'intérieur ou qu'elle s'exerce avec l'extérieur par importation ou exportation...»

56. Affaire *Oscar Chinn*, *op. cit.*, p. 83.

57. *Ibid.*, p. 83.

58. Article 6 du statut du fleuve.

59. Le grand cabotage concerne la navigation entre plusieurs places sur un même fleuve.

«since the limitation of cabotage to nationals constitutes a qualification of freedom of navigation on an international river, an express reservation of the power to exclude foreign shipping and persons must be made when the river is thrown open to free use . . . »⁶⁰

Les Règles d'Helsinki ont prévu une telle situation :

«each riparian State may restrict or prohibit the loading by vessels of a foreign State of goods and passengers in its territory for discharge in such territory »⁶¹.

Le statut du fleuve est quasiment silencieux sur la question. Il prévoit tout simplement que «le cabotage le long du fleuve fera l'objet d'une réglementation commune approuvée par les Etats contractants»⁶².

Ratione loci, la liberté de navigation renvoie à un contenu normatif original. En effet, il met en exergue l'intégration du concept de bassin dans le droit international des ressources en eau en Afrique⁶³. Le statut du fleuve Sénégal reconnaît la liberté de navigation à deux niveaux spatiaux essentiels.

D'une part, un niveau spatial naturel qui couvre le fleuve et ses

60. R. Baxter, *The Law of International Waterways*, 1964, p. 154.

61. Article XVI des Règles d'Helsinki, International Law Association, *op. cit.*, 1966, pp. 508-509.

D'après le commentaire de l'ILA, cet article

«deals with the important matter of "cabotage". Originally the word "cabotage" was used only with regard to the navigation along the coast of a littoral State. Early in the 19th century it began to be used to describe the navigation on an international river from one port in a State to another port in the same State. This in no way involved the application of the rules of the sea. The confusion was increased by Article 1 of the Elbe Convention of 1821 which read: "Die Schiffahrt auf dem Elbströme soll von da an, von dieser Fluss schiffbar wird, bis in die offene See, und umgekehrt aus der offenen See in Bezug auf den Handel völlig frei sein. Jedoch bleibt die Schiffahrt von einem Uferstaate zum andern (Cabotage) auf dem ganzen Ströme ausschliessend den Unterthanen derselben vorbehalten" » (disponible dans De Martens, *Nouveau Recueil général de traités*, *op. cit.*, p. 714).

Selon l'ILA :

«"cabotage" in this sense, has been called "grand cabotage", whereas the "cabotage" on part of an international river within one State has been referred to as "petit cabotage". It is, at any rate, preferable not to use the expression "grand cabotage", and to use the word "cabotage" instead of "petit cabotage" » (*ibid.*, p. 509).

62. Article 8, alinéa 2, du statut du fleuve.

63. Voir M. Mubiala, «Le régionalisme africain en droit international fluvial», *op. cit.*, pp. 450-451.

affluents⁶⁴. Dans la plupart des cas, la définition du fleuve international a, depuis le Congrès de Vienne, été conceptualisée et construite de façon à couvrir non pas seulement le fleuve en tant que tel mais aussi ses affluents et sous-affluents. Selon T. Maluwa,

« whereas some treaties have insisted on the qualification that such affluents and sub-affluents must themselves be international, other treaties not only dispense with this requirement but rather seek to extend the international regime to tributaries and sub-tributaries located exclusively within the territory of one State »⁶⁵.

Le statut de 1972 appartient à la dernière catégorie de traités. La couverture par le statut de l'ensemble du bassin hydrographique existait déjà dans les Conventions de Dakar (1963) et de Bamako (1964).

Auparavant déjà, la résolution adoptée en 1962 par la première Conférence ministérielle des quatre Etats riverains mettait l'accent *inter alia* sur le « caractère unitaire » du bassin⁶⁶. Le statut du fleuve ne fait pas expressément référence aux sous-affluents. Toutefois, l'article 9, alinéa 1, du statut offre une faculté d'extension de la liberté de navigation à « certaines sections du fleuve, de ses affluents, embranchements et issues... » De même, les lacs pourraient être soumis au trafic international⁶⁷.

D'autre part, un niveau spatial artificiel ou du fait de l'homme. Il s'agit de l'espace des routes, chemins de fer et canaux latéraux. La plupart des traités postcoloniaux relatifs aux cours d'eau ouest-africains intègrent ces espaces. Cette approche avait été tout d'abord introduite en droit international par l'Acte général de Berlin⁶⁸. Le statut du fleuve prévoit que

« les routes, les chemins de fer ou canaux latéraux qui pourront

64. Article 1 du statut du fleuve :

« Sur les territoires nationaux de la République du Mali, de la République islamique de Mauritanie et de la République du Sénégal, le fleuve Sénégal est déclaré fleuve international y compris ses affluents. »

Voir article 6 du statut du fleuve :

« Sur les territoires des Etats contractants, la navigation sur le fleuve Sénégal et ses affluents, qui seront désignés ultérieurement, est entièrement libre et ouverte... »

65. T. Maluwa, *op. cit.*, p. 13.

66. Résolution citée par T. Maluwa, *op. cit.*, p. 13. Il faut rappeler que la référence au « caractère unitaire » des bassins hydrologiques dans la résolution n'était qu'une réaffirmation de l'« approche intégrée de la gestion du bassin fluvial » que de nombreuses études des Nations Unies ont recommandée aux Etats partageant les cours d'eau. Voir par exemple, *Rapport du Secrétaire général à l'ECOSOC sur les ressources naturelles*, doc. E/C.7/2/Add., p. 1.

67. Article 9, alinéa 2, du statut du fleuve.

68. Voir articles 16 et 33 de l'Acte général de Berlin.

être établis dans le but spécial de suppléer à l'innavigabilité ou aux imperfections de la voie fluviale sur certaines sections du fleuve, de ses affluents, embranchements et issues, pourront être considérés ... comme des dépendances de la navigation fluviale et, de ce fait, seront ouverts au trafic international »⁶⁹.

En définitive, la liberté de navigation constitue l'un des socles fondamentaux sur lesquels les Etats parties aux Conventions de 1972 souhaitent établir une coopération viable. Néanmoins, l'importance de la navigation ne signifie pas une primauté de celle-ci sur d'autres utilisations d'un cours d'eau international⁷⁰. Aux termes de la Convention de 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, « en l'absence d'accord ou de coutume en sens contraire, aucune utilisation d'un cours d'eau international n'a en soi priorité sur d'autres utilisations »⁷¹. Ni les Conventions de 1972 ni la pratique des Etats parties aux dites conventions n'accordent une priorité à la navigation. Il reste que la navigation constitue une des utilisations majeures, en particulier, sur les fleuves internationaux africains. D'ailleurs la Commission du droit international (CDI) a estimé que

« les besoins de la navigation influent sur le volume et sur la qualité de l'eau disponible pour les autres utilisations ... Les relations d'interdépendance entre les utilisations des cours d'eau aux fins de la navigation et à des fins autres que la navigation sont si nombreuses que, pour tout cours d'eau utilisé par la navigation ou que l'on envisage d'utiliser à cette fin, les exigences et les effets de la navigation et les exigences et effets des autres projets concernant l'eau ne peuvent être dissociés par les ingénieurs et les administrateurs chargés de l'exploitation du cours d'eau. »⁷²

B. La liberté de pêche et la souveraineté des Etats

C'est une règle du droit international général que, même lorsque la liberté de navigation est garantie à d'autres Etats,

69. Article 9, alinéa 1 du statut du fleuve.

70. S. McCaffrey, « The Evolution of the Law of International Watercourses », *AJPIL*, 45, pp. 100 ss. Il faut rappeler que certains textes de la première partie du XX^e siècle accordaient une priorité généralisée à la navigation. C'est le cas du paragraphe 1 de l'article 10 de la Convention et du Statut sur le régime des voies navigables d'intérêt international, l'article 5 de la Déclaration de Montevideo de 1933, la règle II, 4, de l'Institut de droit international, relative à la réglementation internationale de l'usage des cours d'eau internationaux.

71. Article 10 de la Convention de 1997.

72. Commentaire de l'article 1, paragraphe 2, de la Convention de 1997, *ACDI*, 1994, vol. II, deuxième partie, pp. 94-95.

l'Etat concerné conserve toujours sa souveraineté sur la portion du fleuve qui fait partie de son territoire. C'est le cas qu'il y ait ou non une disposition s'y référant dans une convention. La liberté conventionnelle de navigation a toujours été considérée largement comme une exception à la règle générale de la souveraineté⁷³. Selon l'ILA,

« a movement for the recognition of free navigation on international rivers set in at the end of the eighteenth century, but the rule that each riparian State of an international river shall have to accord free exercise of navigation to vessels flying the flag of any nation, has not yet been generally accepted as a principle law »⁷⁴.

Dans son avis consultatif sur la *Jurisdiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder*, la CPIJ a reconnu le droit de la Roumanie d'exercer sa souveraineté sur le Danube tant que cela n'était pas incompatible avec les pouvoirs de la Commission⁷⁵.

En outre, les Règles d'Helsinki reconnaissent le droit d'un Etat riverain à attribuer des droits de navigation à des Etats non riverains sur les rivières et lacs se trouvant dans les limites de sa juridiction territoriale. Selon l'ILA, « the grant of access by a riparian to a non-riparian State does not require the approval of co-basin or even co-riparian States »⁷⁶.

Qu'en est-il du *ius edicendi*? Il découle a fortiori de la règle mentionnée de la souveraineté que les bateaux étrangers et nationaux relèvent des législations et des réglementations d'un Etat riverain tant que ces lois et règlements ne contredisent pas la liberté de navigation et l'égalité de traitement. Mais, là aussi, la pratique des Etats n'est pas uniforme. La preuve en est que certains traités précisent les domaines dans lesquels les Etats riverains sont habilités à légiférer⁷⁷.

73. B. Vitanyi, *op. cit.*, p. 233.

74. *Ibid.*, p. 143. Voir aussi, International Law Association, *Report of 50th Conference*, 1962, p. 451.

75. *Jurisdiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder*, *op. cit.*, p. 64.

76. Article XVII. D'après le commentaire de l'ILA,

« the exercise of such access may not interfere with the rights of basin States, including riparians, to an equitable utilization of the waters. Thus, State Z, a lower riparian, on that portion of an international river within State Z's territory, if the result of such navigation would increase traffic to an extent which would interfere with the vessels of State A, an upper riparian exercising its right to equitable utilization, including navigation to and from the sea. The extent of the right of a riparian State to an equitable utilization of the waters of a river or lake is not enlarged by its grant of a right of navigation within its territory to a non-riparian State. »

77. Voir, par exemple, le Traité entre le Venezuela et la Colombie de 1941 sur la détermination de la frontière et la navigation sur les fleuves communs, *BFSP*, vol. 144, p. 748.

Le statut du fleuve est silencieux sur ce point. Toutefois, on peut penser que les Etats riverains conservent le droit d'édicter toute réglementation favorable à la liberté de navigation et à l'utilisation commune du fleuve, de ses affluents et sous-affluents. Une solution pourrait être cherchée dans l'article XV des Règles d'Helsinki qui prévoit que :

« a riparian State may exercise rights of police, including but not limited to the protection of public safety and health, over that portion of the river (subject) to its jurisdiction, provided the exercise of such rights does not unreasonably interfere with the enjoyment of the rights of free navigation »⁷⁸.

Le statut du fleuve ne fait pas référence *expressis verbis* à la délicate question de la liberté de pêche. Il est clair que la liberté de navigation et « l'exploitation en commun du fleuve »⁷⁹ impliquent la liberté de pêche pour les bateaux des Etats contractants de la Convention. Il n'est fait aucune mention de l'exploitation piscicole et halieutique du fleuve⁸⁰. Et pourtant ce n'est pas que la pêche sur le fleuve constitue une activité accessoire ou faible. La pêche continentale⁸¹ est une activité principale pour les populations vivant sur la rive sénégalaise et la rive mauritanienne du Sénégal. Est-ce une déclaration tacite d'impuissance des Etats contractants à s'entendre sur l'harmonisation internationale de leurs réglementations en matière de pêche, ou une volonté de ne pas frustrer les pratiques traditionnelles et coutumières des pêcheurs dans le bassin fluvial ?⁸²

Apparemment, l'hésitation quant à une régulation de la pêche sur les

78. International Law Association, *op. cit.*, 1966, p. 508. Toutefois un système de police et d'inspection internationale reste au stade de vœu pieux vu les difficultés économiques et financières auxquelles sont confrontés les Etats parties aux Conventions de 1972.

79. Préambule du statut du fleuve.

80. Titre I de la Convention: « Exploitation agricole et industrielle »; titre II: « Navigation et Transports ».

81. La pêche continentale est une pêche artisanale et de subsistance. Elle se distingue de la pêche maritime en ce sens que celle-ci peut être à la fois artisanale et industrielle.

82. M. M. Mbengue, *Diagnostic de la réglementation de la pêche continentale: Le cas du fleuve Sénégal*, mémoire de maîtrise en droit public, Université Gaston Berger de Saint-Louis, Sénégal, 1998.

Pourtant, une Commission sous-régionale des pêches a été créée par une Convention du 29 mars 1985 amendée à Praia le 14 juillet 1985. Elle est chargée du développement des pêches maritimes des Etats membres par une politique d'harmonisation des législations et de supervision. Toutefois, cette commission ne regroupe que le Sénégal et la Mauritanie en plus de la Guinée-Bissau et du Cap-Vert. Le Mali et la Guinée, Etats riverains du fleuve Sénégal, n'y sont pas représentés. En outre, la Commission n'a pas de compétence sur le fleuve Sénégal.

cours d'eau internationaux est de règle en droit international. La Convention de 1997 — qui fait œuvre de codification à maints égards — ne contient pas de règles explicites sur la pêche. C'est à partir d'une interprétation téléologique de la partie IV de cette convention que l'on peut déduire l'existence de règles applicables à la pêche⁸³. Selon A. Tanzi,

«this interpretative statement is somewhat surprising, since fishing has traditionally been the primary non-navigational use of watercourses and the early agreements that adressed water quality issues in international watercourses mainly focused on the protection of fisheries. Excluding fishing and related issues from the purview of a convention on the non-navigational uses of international watercourses is no less surprising than if a similar exclusion was contemplated in a law of the sea convention.»⁸⁴

Ce qui serait adéquat, c'est que les Etats riverains du fleuve Sénégal arrivent à déterminer par le biais d'accords des chiffres quant à la proportion de poissons pouvant être pêchés dans chaque partie du fleuve. En d'autres termes, il s'agirait de promouvoir une exploitation et une gestion commune des ressources halieutiques du fleuve.

C. A propos de l'épineuse question frontalière sénégal-mauritanienne

Classiquement, les fleuves internationaux avaient pour fonction principale de servir de ligne de frontière entre les Etats riverains⁸⁵. Au lendemain des indépendances, les Etats africains ont

83. Voir «Report of the Sixth Committee Convening as the Working Group of the Whole», *Official Records of the General Assembly, Nations Unies*, doc. A/51/869 (1997), p. 4. Une interprétation apparaît dans le rapport du groupe de travail à la séance plénière de l'Assemblée générale :

«The present convention does not apply to the use of living resources that occur in international watercourses, except to the extent provided for in Part IV and except insofar as other uses affect such resources.»

84. A. Tanzi et M. Arcari, *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses*, Kluwer Law International, 2001, p. 52. Voir aussi S. McCaffrey, «The Evolution of the Law of International Watercourses», *op. cit.*, pp. 100 ss.

85. La détermination de la frontière sur les cours d'eau internationaux peut relever de techniques différentes : thalweg, limite à la rive, ligne médiane, méthodes astronomiques, frontières tracées à partir de l'embouchure, frontières dépendant des changements et des déplacements dans un cours d'eau, etc. Pour un approfondissement de la question, voir L. Caflisch, «Règles générales du droit des cours d'eau internationaux», *Recueil des cours*, tome 219 (1989), pp. 62-103 ; F. Schroeter, «Les systèmes de délimitation dans les fleuves internationaux», *AFDI*, 1992, pp. 948-982.

affirmé dans la Charte de l'OUA, le principe de l'*uti possedetis juris* ou principe de l'intangibilité des frontières, qui s'impose désormais au titre du droit international général⁸⁶. La Cour internationale de Justice, dans l'affaire de la frontière entre le Burkina Faso et la République du Mali, a déclaré que :

« il faut voir, dans le respect par les nouveaux Etats africains des limites administratives et des frontières établies par les puissances coloniales, non pas une simple pratique qui aurait contribué à la formation graduelle d'un principe de droit international coutumier dont la valeur serait limitée au continent africain comme elle l'aurait été auparavant à l'Amérique hispanique, mais bien l'application en Afrique d'une règle de portée générale »⁸⁷.

Aux termes de l'article II, paragraphe 3, de la Charte de l'OUA, l'un des objectifs de l'Organisation panafricaine est de sauvegarder la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance des Etats africains et malgache.

La résolution 16 de la première Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement du Caire, en 1964, est plus explicite et proclame le principe du respect des frontières héritées de la colonisation. Comme l'explique M. Mubiala :

« la sagesse et le réalisme politique ont commandé cette solution, au mépris des velléités d'unité des différentes composantes ethniques transfrontalières, précisément pour éviter l'éclatement des conflits territoriaux. En tout cas, si l'OUA n'a ni éliminé ni empêché certains d'entre eux de surgir, elle n'en a pas moins contribué, grâce à l'adoption de ce principe, à limiter la portée et l'étendue de ceux-ci, voire à la résolution de certains d'entre eux. Au moment même de l'adoption du principe de l'intangibilité des frontières par les Etats membres, seuls le Maroc et la Somalie ont émis des réserves, de sorte qu'on peut considérer que celui-ci a acquis valeur de pratique générale sur le plan régional. »⁸⁸

Cependant pour le professeur Abi-Saab :

« le droit international s'est efforcé de protéger le titre quand il existait, comme le traité ; d'essayer de trouver un principe qui

86. Voir texte de la sentence *Guinée c. Guinée-Bissau*, RGDIP, vol. 89, 1985, pp. 484-537 ; CIJ, *Burkina Faso c. Mali*, CIJ Recueil 1986, p. 565. Voir l'opinion dissidente du juge Bedjaoui dans l'affaire *Guinée-Bissau c. Sénégal*, CIJ Recueil 1989, pp. 91-92.

87. CIJ Recueil 1986, p. 565.

88. Mubiala, « Le régionalisme africain en droit international fluvial », *op. cit.*, p. 458.

joue le rôle du titre et de maintenir la situation en l'état là où il n'y avait pas de titre spécifique, comme le principe de l'*uti possidetis* ... Des situations se présentent cependant où il serait difficile juridiquement de maintenir le *statu quo*. Par exemple, lorsque la partie lésée réagit et continue à contester et à dénoncer le débordement. On ne peut pas, dans ces conditions, considérer qu'il y a acquiescement, même constructif.»⁸⁹

L'adage selon lequel «mountains divide, rivers connect»⁹⁰ est à relativiser pour le fleuve Sénégal. L'internationalisation de ce fleuve comme voie de pacification entre Etats riverains a ses limites. En effet, entre le Sénégal et la Mauritanie persiste un conflit sur le tracé de la frontière sur le fleuve. Conflit entre la légalité et la légitimité, voire entre la légalité et l'équité⁹¹. Durant la période coloniale, la principale fonction de la frontière était fiscale. Les populations n'ont jamais connu d'obstacle dans la zone du fleuve Sénégal. Au contraire c'était la libre circulation des hommes et du bétail. Déjà en 1909, dans l'affaire des *Grisbadarna*, le tribunal arbitral, à propos de la détermination d'une partie de la frontière maritime entre la Norvège et la Suède, avait considéré que

«dans le droit des gens, c'est un principe bien établi qu'il faut s'abstenir autant que possible de modifier l'état des choses existant de fait et depuis longtemps ... ce principe trouve une application toute particulière lorsqu'il s'agit d'intérêts privés, qui, une fois mis en souffrance, ne sauraient être sauvegardés d'une manière efficace même par des sacrifices quelconques de l'Etat auquel appartiennent les intéressés...»⁹²

Dans le contexte du fleuve Sénégal, les positions des Etats ne reflètent nullement ce principe du «droit des gens». Selon le Sénégal, la fron-

89. G. Abi-Saab, «La pérennité des frontières en droit international», *Relations internationales*, n° 64, hiver 1990, p. 348.

90. K. Gleditsch, «Rivers as International Boundaries», *Acta Scandinavica Juris Gentium*, 1952, vol. 21, p. 16.

91. Il est intéressant à ce sujet de rappeler l'analyse du juge Ammoun dans son opinion individuelle à l'occasion des affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*:

«[il faut faire] le départ entre le principe d'équité dans le sens large du mot, se manifestant *praeter legem* comme source subsidiaire de droit international pour pallier ses insuffisances et en combler les lacunes logiques; et le règlement d'équité indépendante, *ex aequo et bono*, constituant une activité extra-judiciaire *contra legem*, destinée avec l'accord des parties, à pallier les insuffisances sociales du droit» (*CIJ Recueil 1969*, p. 139).

92. Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. VI, p. 161.

tière se situe sur la rive droite mauritanienne en se fondant sur un décret français de 1933⁹³. La Mauritanie quant à elle revendique le tracé de la frontière sur la ligne médiane du fleuve.

Le fait que le cours du fleuve fluctue de façon saisonnière et d'une année à une autre rend difficile de trancher entre les deux prétentions.

A l'heure actuelle, un *modus vivendi* dépendant de la nature des relations entre les deux Etats prévaut. Quand ces relations sont au beau, les ressources du fleuve sont ouvertes à l'exploitation par les populations des deux rives. Quand ces relations sont tendues, le fleuve devient un *no man's land*.

De violentes tensions entre ces populations ont menacé pendant une certaine période l'exploitation en commun du fleuve Sénégal. La solution résiderait dans une coopération plus attentive aux besoins de chacun, et plus respectueuse des droits et obligations de tous. Comme cela a été affirmé :

«en ce qui concerne le tracé des frontières, la doctrine moderne prône l'intérêt de la souplesse au moins tout autant que les vertus traditionnelles que sont la certitude, le caractère définitif ... mais de plus en plus s'agissant de frontières océaniques et fluviales ... les décideurs appelés à tracer des frontières feraient peut-être bien de considérer qu'ils doivent non pas tant tracer des lignes que concevoir des régimes susceptibles de bien fonctionner»⁹⁴.

Mais il est clair que «l'internationalisation des fleuves ne pourrait être considérée comme pouvant *prima facie* redéfinir les frontières entre Etats riverains»⁹⁵.

La Cour internationale de Justice a développé une approche originale des frontières fluviales dans l'affaire de l'*Ile de Kasikili/Sedudu* qui opposait le Botswana et la Namibie à propos de la détermination de la frontière entre les deux Etats sur le fleuve Chobe. Ainsi,

93. Décret du 8 décembre 1933 portant détermination de la limite entre le Sénégal et la Mauritanie, *JOAOF*, 1934, p. 69.

94. G. Blake, *International Boundaries and Environmental Security: Frameworks for Regional Cooperation*, 1997, pp. 11-12.

95. L. Caflisch, «Essai d'une typologie des frontières», *Relations internationales*, n° 63, automne 1990, p. 285. Dans la même lignée, M. Mubiala fait remarquer que

«même l'internationalisation d'un cours d'eau n'affecte pas le régime des frontières entre Etats riverains. La question s'est posée à propos du conflit frontalier entre le Sénégal et la Mauritanie. Ce dernier pays a estimé que l'internationalisation du fleuve Sénégal plaçait désormais la frontière entre les deux pays au milieu du fleuve et non plus à la rive droite de celui-ci comme l'aurait fait le décret de 1933...» (*op. cit.*, p. 457).

« la Cour, qui en vertu du compromis est habilitée à déterminer le statut juridique de l'île de Kasikili/Sedudu, conclut que les parties se sont mutuellement garanties la liberté de navigation, sur les chenaux autour de l'île de Kasikili/Sedudu, pour les bateaux de leurs ressortissants battant pavillon national. Il en résulte que, dans le chenal sud autour de l'île de Kasikili/Sedudu, les ressortissants de la Namibie et les bateaux battant son pavillon sont en droit de bénéficier et bénéficieront du traitement accordé par le Botswana à ses propres ressortissants et aux bateaux battant son propre pavillon. Les ressortissants des deux Etats et les bateaux battant pavillon du Botswana ou de la Namibie seront soumis aux mêmes conditions en ce qui concerne la navigation et la protection de l'environnement. Dans le chenal nord, chaque partie accordera également aux ressortissants et aux bateaux battant pavillon de l'autre partie, sur un pied d'égalité, le régime de traitement national. »⁹⁶

L'approche de la Cour internationale de Justice témoigne de la nécessité *de lege ferenda* de transcender l'idée et le concept de frontière fluviale, pour privilégier la notion de communauté de droits et d'obligations sur un cours d'eau international⁹⁷.

Paragraphe 2 La gestion des contentieux

« Les guerres pour les ressources en eau ne résolvent rien. Les tirs de mitrailleuse ne creusent pas des puits pour irriguer la terre asséchée ; une fois retombée la poussière des guerres, le problème reste le même. »⁹⁸

Les Etats parties aux Conventions de 1972, conscients de ce fait, ont préféré établir un système procédural qui leur permettrait de prévenir tout contentieux (A) ou, le cas échéant, de le régler pacifiquement (B) conformément aux principes de la Charte des Nations Unies et de la Charte de l'Organisation de l'unité africaine.

96. Affaire de l'île de Kasikili/Sedudu, *CIJ Recueil 1999*, par. 103.

97. Voir à ce sujet l'affaire de la *Juridiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder*, à l'occasion de laquelle la Cour permanente de Justice internationale a déclaré :

« [la] communauté d'intérêts sur un fleuve navigable devient la base d'une communauté de droit, 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 série A n° 23*, arrêt n° 16, 1929, p. 27).

98. S. Peres, *Le temps de la paix*, Paris, Robert Laffont, 1993, p. 165.

A. La prévention des contentieux

Les mécanismes de prévention des contentieux sont un instrument juridique d'opérationnalisation de la coopération entre Etats riverains du fleuve Sénégal⁹⁹. La prévention dans le cadre du régime du fleuve Sénégal, tel qu'établi par les Conventions de 1972, se matérialise *de jure* en une obligation d'information ou de notification et d'approbation préalables¹⁰⁰.

Le statut du fleuve prévoit spécifiquement l'obligation d'information à deux niveaux. Un niveau de régime commun, en ce sens que les Etats contractants doivent être informés en temps utile de tout projet intéressant l'exploitation du fleuve¹⁰¹. Un niveau de régime spécial, étant donné qu'aucun 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 ou de sa flore, son plan d'eau, ne peut être exécuté sans avoir été au préalable approuvé par les Etats contractants après discussions, et justifications des oppositions éventuelles¹⁰². Ce seuil de sensibilité limite considérablement l'obligation de notification et d'approbation préalables. Qui sera juridiquement habilité à quantifier et à qualifier une telle situation de gravité? L'on sait que le tribunal arbitral dans l'affaire du *Lac Lanoux*, avait décidé que l'obligation de faire une notification préalable ne pouvait pas dépendre de l'appréciation unilatérale de l'Etat qui se proposait de réaliser un projet d'ouvrage.

Selon le tribunal arbitral,

« l'affirmation du Gouvernement français, suivant laquelle les travaux projetés ne peuvent causer aucun préjudice aux riverains espagnols, ne suffit pas ... à dispenser celui-ci d'aucune des obligations prévues ... L'Etat exposé à subir les répercussions des travaux entrepris par un Etat limitrophe est seul juge de ses intérêts,

99. Ils permettent l'application de l'article 2 aux termes duquel « les Etats du Mali, de la Mauritanie et du Sénégal ... affirment solennellement leur volonté de développer une étroite coopération... »

100. Voir article XXIX des Règles d'Helsinki :

« 1. En vue de prévenir les différends qui pourraient s'élever entre Etats du bassin au sujet de leurs droits juridiquement reconnus ou de leurs autres intérêts, il est recommandé à chaque Etat intéressé de fournir aux autres Etats du bassin les renseignements pertinents et facilement disponibles concernant les eaux d'un bassin de drainage situées sur son territoire ainsi que l'utilisation qu'il fait de ces eaux et ses activités en ce qui les concerne... » (International Law Association, *op. cit.*, 1966).

101. Article 4, alinéa 3, du statut du fleuve.

102. Article 4, alinéa 1, du statut du fleuve.

et si ce dernier n'en a pas pris l'initiative, on ne saurait méconnaître à l'autre le droit d'exiger notification des travaux ou concessions qui sont l'objet d'un projet.»¹⁰³

La règle de la notification préalable fut reconnue par la Conférence de Stockholm sur l'environnement de 1972, en vertu de laquelle

«les Etats conviendront que, lorsqu'ils engagent d'importantes activités faisant intervenir des ressources en eau et qu'elles risquent d'avoir des effets notables sur l'environnement dans un autre pays, ce dernier doit en être avisé assez longtemps à l'avance»¹⁰⁴.

La recommandation 3281 (XXIX) appelée «Charte des droits et des devoirs économiques des Etats» prescrit que,

«dans l'exploitation des ressources naturelles communes à deux ou plusieurs pays, chaque Etat doit coopérer sur la base d'un système d'information et de consultation préalables afin d'assurer l'exploitation optimale de ces ressources sans porter préjudice aux intérêts légitimes des autres Etats»¹⁰⁵.

L'on ne comprend pas pourquoi, sur le plan rédactionnel, l'obligation spéciale de notifier dans des situations particulières est dégagée avant l'obligation générale d'informer sur tout projet quel que soit son impact potentiel¹⁰⁶. Est-ce à dire que cette obligation est secondaire par rapport à l'autre? En outre, le statut du fleuve ne fait pas mention de l'obligation de négocier ou d'approbation préalable pour les projets ne modifiant pas de manière appréciable ou sensible les caractéristiques du fleuve.

Le statut de 1972 ne fait pas référence non plus au droit procédural relatif à l'information et à la notification d'un projet d'un Etat aux autres Etats riverains. A juste titre, l'on peut penser que l'OMVS sera chargée de la coordination et de la centralisation des éléments d'information et de notification. Le problème est que le statut de l'OMVS ne prévoit pas de règles substantielles de procédure en la matière et

103. Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII, p. 314.

104. Recommandation 51, al. b), point i).

105. De même, la Conférence mondiale sur l'eau de 1977 approuva la recommandation 86, alinéa g), aux termes de laquelle

«en l'absence d'accord sur la façon d'utiliser les ressources en eau partagées, les pays qui partagent ces ressources devraient échanger des renseignements pertinents sur lesquels la gestion desdites ressources pourrait être fondée à l'avenir, de manière à éviter des dégâts prévisibles».

106. Le travail du Comité inter-Etats était limité par le fait que beaucoup de grands projets nationaux étaient déjà en voie de réalisation.

s'intéresse beaucoup plus aux projets communs qu'aux projets nationaux¹⁰⁷.

Et, pourtant, si à la suite de l'échange d'informations il survenait une controverse entre l'Etat qui se propose de faire une exploitation hydraulique et l'Etat qui en subirait éventuellement les dommages, les deux Etats doivent essayer de parvenir à un accord par la voie diplomatique.

Dans l'affaire du *Lac Lanoux*, le tribunal arbitral a estimé que

«les Etats ont aujourd'hui parfaitement conscience de l'importance des intérêts contradictoires, que met en cause l'utilisation industrielle des fleuves internationaux, et de la nécessité de les concilier les uns avec les autres par des concessions mutuelles. La seule voie pour aboutir à ces compromis d'intérêt est la conclusion d'accords sur une base de plus en plus compréhensive. La pratique internationale reflète la conviction que les Etats doivent tendre à conclure de tels accords; il y aurait ainsi une obligation d'accepter de bonne foi tous les entretiens et les contacts qui doivent, par une large confrontation d'intérêts et par une bonne volonté réciproque, les mettre dans les meilleures conditions pour conclure des accords.»¹⁰⁸

Il est possible de penser, à partir de là, qu'il existe une norme coutumière qui obligerait les Etats intéressés à négocier¹⁰⁹. En outre, l'analyse de la pratique conventionnelle démontre que généralement les Etats essaient de parvenir à un accord par le moyen d'une négociation et évitent d'agir de façon unilatérale avant d'avoir épuisé ce recours¹¹⁰.

L'obligation d'entamer une négociation pour essayer de parvenir à un accord entre les Etats intéressés est prévue à l'article 6 de la résolu-

107. Il y a là une différence notable avec l'article 2 de l'Accord de Rusumo de 1977 portant création de l'OBK qui dispose que

«tout projet, ouvrage ou programme sera considéré de caractère international lorsque 1) il engagera le territoire de plus d'un des Etats membres; 2) les services ou bénéfices en découlant pourront être transmis ou reçus totalement ou partiellement dans un Etat membre autre que celui où le programme sera accompli; 3) il pourra, de l'avis de l'Organisation, produire des effets substantiels, bénéfiques ou nuisibles, dans le territoire d'un ou de plusieurs Etats membres autres que celui où le projet, les travaux ou le programme auront lieu».

108. Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII, p. 308.

109. J. A. Barberis, «Bilan de recherches», *CER 1990. Droits et obligations des pays riverains des fleuves internationaux*, Centre d'étude et de recherche de droit international et de relations internationales de l'Académie de droit international de La Haye, Martinus Nijhoff, 1991, p. 54.

110. *Ibid.*, p. 54.

tion de l'Institut de droit international sur l'utilisation des eaux internationales, aux termes duquel,

« en cas d'objection, les Etats entreront en négociations en vue de parvenir à un accord dans un délai raisonnable. A cet effet il est désirable que les Etats intéressés aient recours aux expertises techniques et éventuellement aux commissions et organismes appropriés pour arriver à des solutions assurant les plus grands avantages pour tous les intéressés. »¹¹¹

De même les Règles d'Helsinki recommandent la négociation par voie diplomatique¹¹².

L'obligation de négocier ne signifie pas obligation de conclure ou de parvenir à un accord, mais celle d'amorcer une négociation¹¹³. Selon Barberis, cette obligation

« implique celle de commencer véritablement une négociation et de la poursuivre de bonne foi. Les parties intéressées doivent amorcer une négociation réelle et ne pas se limiter à un simple échange de notes ou à une conservation dans le but de respecter les formalités requises. La négociation n'est pas soumise à des conditions formelles : elle peut se faire par des réunions entre fonctionnaires spécialisés des deux gouvernements, par des échanges de projets successifs entre représentants diplomatiques des deux pays, etc. Les Etats doivent agir de façon telle que la négociation ait un sens et ce n'est pas le cas lorsqu'une partie se borne à réitérer sa position sans même considérer la possibilité de la modifier. »¹¹⁴

111. *Annuaire de l'Institut de droit international*, session de Salzbourg, 1961, deuxième partie, pp. 174-176.

112. Voir article XXX des Règles d'Helsinki : « In case of a dispute between States as to their legal rights or other interests . . . they should seek a solution by negotiation. » Dans le commentaire de l'article XXX, l'ILA estime que :

« although certain disputes about international rivers and international river basins may lend themselves to third-party adjudication under established international law, the maximum utilization of an international drainage basin can more effectively be secured through joint planning. The great number of variables involved, the possibility of future changes in the condition of the waterway, the necessity of providing for affirmative conduct by the basin States, and the enormous complexity of a river basin make co-operative management of the basin greatly preferable to adjudication of each source of friction between the basin States . . . » (International Law Association, *op. cit.*, pp. 522-524.)

113. Il convient de rappeler que le devoir de négocier a été considéré par la Cour internationale de Justice comme un principe qui est à la base de toutes les relations internationales et qui a un caractère fondamental. Voir *CIJ Recueil 1969*, p. 47.

114. J. A. Barberis, *op. cit.*, p. 55.

Dans la sentence du *Lac Lanoux*, le tribunal arbitral a considéré que

«l'Etat ... a, d'après les règles de la bonne foi, l'obligation de prendre en considération les différents intérêts en présence, de chercher à leur donner toutes les satisfactions compatibles avec la poursuite de ses propres intérêts et de montrer qu'il a, à ce sujet, un souci réel de concilier les intérêts de l'autre riverain avec les siens propres»¹¹⁵.

L'obligation d'information et de notification dépendrait-elle alors de la simple bonne foi des Etats dans le statut du fleuve? Les règles applicables à certains types de projets à risques pour l'équilibre du système fluvial, avec notamment la règle de l'approbation préalable des Etats pour l'exécution du projet, constituent un grand pas dans la coopération effective et la prévention des différends entre Etats sur la gestion du cours d'eau international. Bien que ce ne soit pas explicitement exigé par le statut de 1972, une opposition formelle est nécessaire pour empêcher un Etat de commencer à exécuter son projet à l'expiration de la période.

L'autre problème, c'est que cette opposition formelle doit se faire en principe *in abstracto* et non *in concreto*. Cela revient à dire, comme l'a noté le tribunal arbitral dans l'affaire du *Lac Lanoux*, que l'obligation de négocier de bonne foi n'est pas respectée quand l'une des parties rompt les conversations sans motif valable, ou leur impose des délais anormaux ou bien ne respecte pas la procédure prévue ou encore refuse de façon systématique de prendre en considération les propositions ou les intérêts de l'autre partie¹¹⁶.

Le manque de moyens humains et financiers de ces Etats peut limiter leur volonté de contrôle effectif et efficace des activités projetées. Les institutions financières internationales telles que la Banque mondiale seraient alors d'un grand secours dans la politique d'impulsion, de promotion et de consolidation des efforts de négociation des Etats riverains ou partageant le bassin d'un même fleuve international¹¹⁷. En cas de divergence persistante sur les incidences du projet en cause, il faudra recourir à une procédure de règlement des différends.

115. Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII, p. 315.

116. J. A. Barberis, *op. cit.*, p. 55.

117. Sur les politiques opérationnelles que pourraient mener la Banque mondiale, voir L. Boisson de Chazournes et S. M. A. Salman, *Cours d'eaux internationales: renforcer la coopération et gérer les différends*, actes du séminaire de la Banque mondiale, rapport technique de la Banque mondiale n° 414, Washington, 1998, p. 194.

B. Le règlement des contentieux

Le règlement des différends dans le cadre des cours d'eau internationaux africains est original car régi par l'autorégulation¹¹⁸. Comme l'explique Mubiala,

« cela signifie que, dans ce domaine, la recherche d'une solution africaine se fait à titre principal, les institutions de règlement extérieures au continent étant mentionnées ou mises à contribution de façon tout à fait marginale. C'est le résultat de l'influence du système juridique de l'OUA sur le fonctionnement des organisations africaines à vocation régionale ou sous-régionale. »¹¹⁹

Deux types de mécanismes de règlement des différends se retrouvent généralement en matière de gestion de fleuves africains. Certains textes préconisent le recours aux mécanismes propres aux organismes fluviaux¹²⁰.

D'autres instruments se réfèrent aux mécanismes institués dans le cadre de l'OUA. C'est le cas du statut du fleuve. Les Etats riverains du Sénégal, jaloux de préserver leur souveraineté face aux interférences d'un système aussi contraignant que celui du règlement judiciaire des différends, ont prévu dans le statut que, à défaut d'entente entre les Etats, tout différend qui surgirait entre eux quant à l'inter-

118. Voir M. Mubiala, *op. cit.*, p. 470.

119. *Ibid.*, p. 470. Sur la question du règlement des différends au sein de l'OUA, voir M. Bedjaoui, « Le règlement pacifique des différends africains », *AFDI*, vol. 18, 1972, pp. 85-99. Selon le juge Bedjaoui, l'OUA a généré et développé un système de règlement des différends interafricains qui consacre la marginalisation consécutive des procédés judiciaires. Les Etats membres de l'OUA ont expressément évité de prévoir le recours à la CIJ en cas de différend résultant de l'application de la convention de 1969 sur les réfugiés. En revanche, dès 1964, ils ont adopté le Protocole de médiation, de conciliation et d'arbitrage instituant une commission à laquelle pouvaient être soumis les différends. Dans la pratique, malgré l'existence de ce dernier texte, les Etats africains ont presque toujours privilégié le recours aux commissions *ad hoc* pour régler les différends.

120. C'est le cas de la Convention portant création de l'ABN qui prévoit en son article 15 que les différends pouvant surgir entre Etats seront soumis au « sommet » qui tranche définitivement tout litige qui n'a pas été réglé à l'amiable par voie de négociation directe. Voir également article 8 des Statuts de Yaoundé de 1974. Cette approche rejoint celle de l'article XXXI des Règles d'Helsinki de l'ILA aux termes duquel il est recommandé que :

« If a question or dispute arises which relates to the present or future utilization of the waters of an international drainage basin, it is recommended that the basin States refer the question or dispute to a joint agency and that they request the agency to survey the international drainage basin and to formulate plans or recommendations for the fullest and most efficient use thereof in the interests of all such States » (International Law Association, *op. cit.*, 1966, p. 524).

prétation ou à l'application de la présente convention, sera résolu par la conciliation ou la médiation. A défaut d'accord, les Etats contractants devront saisir la Commission de conciliation et d'arbitrage de l'OUA. C'est seulement en dernier recours qu'ils saisiront la Cour internationale de Justice de La Haye¹²¹. Une procédure similaire est prévue dans l'Accord de Rusumo de 1977 portant création de l'OBK¹²² et dans la Convention relative au statut du fleuve Gambie du 30 juin 1978¹²³.

La Convention de 1997 prévoit en son article 33 une procédure de règlement des différends qui pourrait inspirer les Etats riverains du Sénégal¹²⁴. Il s'agit de l'enquête, qui joue un rôle important tant dans la prévention que dans la résolution d'un contentieux sur les ressources en eau. La Convention de 1997 prévoit une procédure d'enquête impartiale susceptible d'être déclenchée sur l'initiative unilatérale d'un Etat suite à la naissance d'un différend et sous réserve de certaines conditions¹²⁵. La commission d'enquête établie en vertu d'une telle procédure peut formuler des recommandations en vue d'un règlement équitable d'un différend portant sur la gestion des ressources d'un cours d'eau international¹²⁶. Elle donne l'image d'une procédure de conciliation internationale qui pourrait se substituer au recours à la Commission de conciliation et d'arbitrage de l'OUA, tel que prévu par les Conventions de 1972.

121. Article 18 du statut du fleuve.

122. Article 18 de l'Accord de Rusumo :

« Tout différend qui pourrait naître dans l'application [de l']Accord sera résolu par voie de consultations entre les Etats membres, et, en cas d'échec, par recours aux procédures prévues par la charte de l'OUA. »

123. Article 18 de la Convention relative au statut du fleuve Gambie :

« Any dispute that may arise between the contracting States regarding the interpretation or implementation of the present agreement shall be settled through conciliation or mediation. If no agreement is reached, the contracting States shall place the matter before the Conciliation and Arbitration Committee of the OAU. As a last resort, they shall have recourse to the International Court of Justice at The Hague. »

124. A. Tanzi, « The UN Convention on International Watercourses as a Framework for the Avoidance and Settlement of Waterlaw Disputes », *Leiden Journal of International Law*, 1998, pp. 441-472.

125. Article 33, paragraphe 3, de la Convention de 1997 : il s'agit de l'écoulement d'un délai de six mois à compter de la date de la demande de négociation, de l'échec des autres modes de règlement diplomatiques, de l'absence d'accord contraire à la procédure, de l'absence d'acceptation d'une procédure juridictionnelle obligatoire automatique.

126. Il convient de préciser toutefois que l'établissement sur demande unilatérale de la procédure d'enquête ne peut se faire que si l'autre Etat partie au différend est déjà partie à la Convention de 1997.

C. A propos du regain de l'unilatéralisme dans la gestion du fleuve Sénégal

Récemment (entre avril et mai 2001), du fait de la demande croissante en eau de la ville de Dakar, le Sénégal a considéré qu'il pouvait utiliser le surplus en eau du fleuve Sénégal pour revitaliser les vallées sèches du Ferlo et les fleuves du Sine et du Saloum au centre du pays. La Mission d'aménagement et d'études des vallées fossiles mise en place par le Gouvernement sénégalais avait déjà terminé les études et commencé à mettre en œuvre le projet. La Mauritanie dénonça le projet comme étant contraire aux Conventions de 1972. En guise de représailles, elle demanda à tous les ressortissants sénégalais de quitter le territoire mauritanien. Le projet sénégalais d'irrigation des vallées fossiles a créé un incident diplomatique qui aurait pu se solder par un autre conflit entre le Sénégal et la Mauritanie. Le Gouvernement sénégalais a suspendu le projet et a commandé une étude qui devait démontrer la compatibilité du projet avec les Conventions de 1972.

Cette situation démontre les risques liés à un regain éventuel de l'unilatéralisme dans la gestion du fleuve Sénégal. Ainsi que le suggère la résolution de l'IDI :

« en cas d'objection, les Etats entreront en négociations en vue de parvenir à un accord dans un délai raisonnable. A cet effet, il est désirable que les Etats en cause aient recours aux expertises techniques et éventuellement aux commissions et organismes appropriés pour arriver à des solutions assurant les plus grands avantages pour tous les intéressés ... Durant les négociations, tout Etat devrait, conformément au principe de la bonne foi, s'abstenir de procéder aux travaux ou utilisations faisant l'objet du différend, ou de prendre toutes autres mesures susceptibles de l'aggraver ou de rendre l'entente plus difficile. »¹²⁷

Le mieux pour les Etats riverains du Sénégal est de consolider les acquis en matière de coopération et de règlement des différends. C'est pourquoi une bonne administration concertée des ressources du fleuve est plus que jamais indispensable. Comme il a été dit,

« souvent, lorsqu'un Etat envisage une utilisation qui paraît devoir porter une atteinte grave et durable aux intérêts d'un autre Etat du fleuve, la mise en valeur de celui-ci a été différée jusqu'à ce qu'un accord ait été conclu entre les Etats. De tels accords ne

127. *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1961, p. 188.

s'inspirent d'aucun modèle particulier mais règlent sur une base équitable les problèmes qui se posent dans l'immédiat.»¹²⁸

Néanmoins, il convient de relever qu'un Etat du cours d'eau ne peut être réputé avoir manqué à son obligation de faire preuve de toute la diligence voulue que s'il savait ou aurait dû savoir que l'utilisation considérée du cours d'eau international causerait des dommages significatifs à d'autres Etats du cours d'eau¹²⁹. Il existe un principe général de droit bien établi selon lequel la mauvaise foi ne se présume pas. Le simple fait pour un Etat de construire par exemple un barrage, même si cela le met en mesure de causer un préjudice à un autre Etat du cours d'eau, n'est pas interdit par le droit international et ne suffirait donc pas à entraîner sa responsabilité¹³⁰.

SECTION 3 ADMINISTRATION

D'après la recommandation 51 du Plan d'action pour l'environnement, adopté par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement :

«il est recommandé que les gouvernements intéressés envisagent la création d'une commission fluviale internationale ou de méca-

128. C. Eagleton, C. J. Olmstead et J. M. Sweeney, *Research Project on the Law and Uses of International Rivers*, New York University School of Law, 1959, cité dans M. Whiteman, *Digest of International Law*, United States Government Printing Office, vol. 3, 1964, p. 932 (traduit par la CDI, ACIDI, 1994, p. 110).

129. Voir sur la question J. G. Lammers, *Pollution of International Watercourses*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haye, 1984, p. 349. Comme l'a affirmé la CIJ dans l'affaire du *Détroit de Corfou*,

«on ne saurait conclure du seul contrôle exercé par un Etat sur son territoire terrestre ou sur ses eaux territoriales que cet Etat a nécessairement connu ou dû connaître tout fait illicite international qui y a été perpétré non plus qu'il a nécessairement connu ou dû connaître ses auteurs. En soi, et indépendamment d'autres circonstances, ce fait ne justifie ni responsabilité *prima facie* ni déplacement dans le fardeau de la preuve» (CIJ Recueil 1949, p. 18).

130. Dans l'affaire du *Lac Lanoux*, le tribunal arbitral avait jugé que :

«Même si l'on se plaçait uniquement sur le terrain des relations de voisinage, le risque politique allégué par le Gouvernement espagnol ne présenterait pas un caractère plus anormal que le risque technique ... En tout cas, on ne trouve ni dans le Traité ni dans l'Acte additionnel du 26 mai 1866 ni dans le droit international commun une règle qui interdise à un Etat, agissant pour la sauvegarde de ses intérêts légitimes, de se mettre dans une situation qui lui permette, en fait, en violation de ses engagements internationaux, de préjudicier gravement à un Etat voisin» (*op. cit.*, par. 9, p. 305).

nismes appropriés pour la coopération entre Etats intéressés quand des ressources en eau relèvent de plus d'une juridiction nationale... »¹³¹

Le cadre juridico-institutionnel du fleuve Sénégal a été établi bien avant la Conférence de Rio et démontre de ce fait le caractère précurseur des Conventions de 1972 dans l'administrativisation de la gestion des ressources en eau partagées. L'arsenal administrativo-institutionnel du fleuve Sénégal repose sur un pilier fondamental : l'OMVS (paragraphe 1). Toutefois, un autre pilier — celui-là étatique — est absent du système administratif du Sénégal : la Guinée. Cet état de faits amène à s'interroger sur le poids potentiel de cet Etat dans la gestion du fleuve Sénégal (paragraphe 2).

Paragraphe 1 L'OMVS

En même temps qu'était adoptée la Convention portant statut du fleuve Sénégal fut adoptée la Convention portant création de l'OMVS. De ce fait, la symbiose entre droit institutionnel et droit matériel était réalisée. Le statut de l'OMVS fut modifié par la Convention portant amendement du 17 novembre 1975. Cette « Organisation commune de coopération pour le développement des ressources du fleuve Sénégal »¹³² est chargée « de l'application de la Convention du 11 mars 1972 relative au statut du fleuve Sénégal », « de la promotion et de la coordination des études et des travaux de mise en valeur des ressources du bassin du fleuve Sénégal sur les territoires nationaux des

131. Cité dans *ACDI*, 1990, vol. II, première partie, p. 45. Et la recommandation de préciser que :

« De telles dispositions ... permettront d'assurer sur une base régionale : i) le rassemblement, l'analyse et l'échange de données hydrologiques grâce à un mécanisme international adopté d'un commun accord par les Etats intéressés ; ii) l'exécution de programmes mixtes de rassemblement de données pour les besoins de la planification ; iii) l'évaluation des incidences sur l'environnement des utilisations actuelles de l'eau ; iv) l'exécution d'une étude menée en commun des causes et des manifestations des problèmes liés aux ressources en eau, compte tenu des considérations d'ordre technique, économique et social qui interviennent dans le contrôle de la qualité de l'eau ; v) une utilisation rationnelle, y compris un programme de contrôle de la qualité des ressources en eau en tant que facteur de l'environnement ; vi) la protection judiciaire et administrative des droits et des prétentions dans le domaine des ressources en eau ; vii) la coopération financière et technique dans le cas de ressources partagées. »

132. Article 1, alinéa 1, du statut de l'OMVS tel que modifié par la résolution 6/CCEG/MLB de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OMVS en date du 21 décembre 1978.

Etats membres de l'Organisation» et «de toute mission technique et économique que les Etats membres voudront ensemble lui confier»¹³³. L'OMVS obéit ainsi à la logique de spécialisation fonctionnelle en axant ses missions exclusivement sur la mise en valeur des ressources du Sénégal¹³⁴. Elle est une organisation intergouvernementale de coopération¹³⁵.

La plupart des principaux cours d'eau africains sont dotés d'organisations de cette nature¹³⁶.

Pour la réalisation de sa mission l'OMVS jouit de la personnalité juridique et possède notamment la capacité de

«contracter, [d']acquérir et céder des biens meubles et immeubles nécessaires à son fonctionnement normal, [de] recevoir des dons, des subventions, des legs et autres libéralités, [de] souscrire à des emprunts, [de] faire appel à l'assistance technique [et d']ester en justice»¹³⁷.

Le problème est que cette disposition est d'emblée limitée par une autre disposition aux termes de laquelle

«le Conseil des ministres est le représentant légal de l'Organisation. Il peut déléguer au Haut-Commissariat le pouvoir d'accomplir les actes juridiques énumérés ci-dessus»¹³⁸.

Cette limitation juridique reflète la méfiance des Etats africains en général et des Etats riverains du Sénégal en particulier à toute idée de

133. Article 1, alinéa 2, du statut de l'OMVS.

134. On peut présumer de manière irréfragable que les autres missions d'ordre technique et économique auxquelles il est fait référence à l'article 1, alinéa 2, porteront substantiellement sur des questions propres à la mise en valeur des ressources du fleuve.

135. M. Kamto, «Le droit international des ressources en eau continentales africaines», *AFDI*, 1990, p. 891. Selon l'auteur :

«les organisations intergouvernementales de coopération sont des structures de coopération pour le développement chargées de maintenir la liaison entre les Etats membres en vue de l'utilisation efficace des eaux du bassin, de traiter toutes les questions relatives aux activités à réaliser dans le bassin, de promouvoir la coopération entre les Etats membres, d'harmoniser et de coordonner leurs politiques nationales de développement afin d'assurer un développement intégré et une politique équilibrée par rapport aux ressources en eau partagées».

136. C'est le cas de la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT) créée en 1964, l'Organisation pour l'aménagement et le développement du bassin de la rivière de Kagéra (OADBK) créée en 1977, l'Organisation pour le développement du fleuve Gambie (OMVG) créée en 1978, l'Autorité du bassin du Niger qui a remplacé en 1980 la Commission du bassin du Niger.

137. Article 1, alinéa 3, du statut de l'OMVS.

138. Article 1, alinéa 4, du statut de l'OMVS.

supranationalisme ou de supranationalité en matière de gestion des ressources en eau. La personnalité juridique de l'OMVS est largement limitée en ce sens qu'elle ne peut agir que sur la base d'une délégation de pouvoir du Conseil des ministres¹³⁹. La Convention n'enserme pas ce pouvoir de délégation qui relève alors de la stricte discrétion des Etats membres. D'où le risque de politisation et de blocage de l'activité de l'Organisation en cas de désaccord entre ses membres¹⁴⁰. Les organes de l'OMVS sont caractérisés par la forte représentativité du politique et non pas forcément du technique¹⁴¹.

Il faudrait plutôt parler de centralisation à visage décentralisé. L'instance suprême de l'Organisation est la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement dont la fonction est de définir la politique de coopération et de développement de l'Organisation et de prendre les décisions concernant la politique économique générale de celle-ci et toute décision au niveau de son ressort¹⁴². Pour ce qui est des organes permanents, il y en a trois¹⁴³. Il y a d'abord le Conseil des ministres, qui est l'organe de conception et de contrôle de l'Organisation. Il élabore la politique générale d'aménagement du fleuve Sénégal, de mise en valeur de ses ressources, de coopération entre les Etats autour du

139. Voir aussi Godana, *op. cit.*, p. 294. Selon lui :

« The personality with which the Organisation has been endowed is limited in the sense that the OMVS cannot utilise the powers attributed to it by the various treaties save for the purposes for which each of them was conferred on it; each action of the Organisation must have its goal not only within the general objective of harnessing the river, but also within the framework of this general objective, the specific objectives which the relevant provisions of the treaties assign to it. »

Voir aussi, J. H. Kaiser, « Statut juridique des ouvrages communs au fleuve Sénégal », *Im Dienste Deutschlands und des Rechts. Festschrift für Wilhelm Grewe*, Baden-Baden, 1981, p. 494.

140. Voir article 10, alinéa 7, tel que modifié par la résolution 8/CCEG/SSL de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OMVS, en date du 11 décembre 1979, aux termes duquel les décisions du Conseil des ministres sont prises à l'unanimité des Etats membres.

141. Lors de la Réunion interrégionale des organisations fluviales internationales, tenue par l'ONU à Dakar en 1981, il a été reconnu que,

« en ce qui concerne la composition du personnel directeur administratif et technique, on a considéré que les problèmes techniques devraient être confiés à des spécialistes et que les diplomates les assisteraient en cas de difficultés ; à cet égard, les activités des techniciens diplomates devraient se compléter mutuellement » (*ACDI*, 1990, vol. II, première partie, p. 46).

142. Article 3 du statut de l'OMVS. Pour la procédure de fonctionnement de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, voir articles 4 à 6 du statut de l'OMVS.

143. Article 7, alinéa 3, du statut de l'OMVS : « Il peut être créé tout organe jugé nécessaire à la réalisation du programme de l'Organisation. »

fleuve Sénégal¹⁴⁴. Ensuite il y a le Haut-Commissariat, qui est l'organe d'exécution de l'Organisation¹⁴⁵ et dont la tâche est de rassembler les données de base intéressant le bassin du fleuve Sénégal sur le territoire des Etats membres et de soumettre au Conseil des ministres le programme commun des travaux pour la mise en valeur coordonnée et l'exploitation rationnelle des ressources du bassin du fleuve Sénégal. Le Haut-Commissariat est également responsable de l'exécution des études et des travaux relatifs à l'infrastructure régionale¹⁴⁶. Enfin, la Commission permanente des eaux est chargée de définir les principes et les modalités de la répartition des eaux du fleuve Sénégal entre les Etats et entre les secteurs d'utilisation de l'eau: industrie, agriculture, transport¹⁴⁷. Cette commission est composée des représentants des Etats membres de l'OMVS.

Un élément de viabilité et de durabilité de l'OMVS se retrouve dans la Convention. En effet, le retrait d'un Etat n'équivaut pas à la dissolution de l'OMVS¹⁴⁸. En outre, tout Etat qui désire se retirer de l'Organisation en informe par écrit le président de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, qui en fera «immédiatement» notification aux autres Etats membres. Des négociations sont engagées «sans délai» par ledit Etat avec les autres Etats membres, d'une part, et les tiers intéressés, d'autre part, pour la liquidation de ses droits et obligations souscrits dans le cadre du statut de l'OMVS¹⁴⁹. Le retrait ne deviendra effectif qu'après la signature d'accords de règlement satisfaisant pour les autres Etats membres d'une part et les tiers intéressés d'autre part¹⁵⁰. C'est une garantie de sécurité juridique et de continuité pour l'activité de l'OMVS. Le régime du fleuve Sénégal est unique parmi les arrangements administratifs qui ont été pris pour la gestion de ressources en eau internationales ou pour faciliter la coopération entre les Etats intéressés aux fins de l'utilisation et de la mise en valeur de telles ressources¹⁵¹. L'on peut se demander si, en vertu de la théorie

144. Article 8, alinéa 1, du statut de l'OMVS. Pour la composition et la procédure du Conseil des ministres, voir articles 8 à 10 du statut de l'OMVS.

145. Voir article 11, alinéa 1, du statut de l'OMVS tel que modifié par la résolution 8/CCEG/SSL de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OMVS, en date du 11 décembre 1979, aux termes duquel il applique les décisions du Conseil des ministres de l'Organisation, et rend compte régulièrement de l'exécution de ces décisions et de toute initiative qu'il est appelé à prendre dans le cadre des directives données par le Conseil des ministres.

146. Article 13 du statut de l'OMVS. Pour la procédure et les autres compétences du Haut-Commissariat, voir articles 11 à 19.

147. Article 20 du statut de l'OMVS.

148. Voir l'article 26, aux termes duquel l'Organisation peut être dissoute à la demande d'au moins deux Etats membres.

149. Article 25, alinéa 1, du statut de l'OMVS.

150. Article 25, alinéa 2, du statut de l'OMVS.

151. Troisième rapport de McCaffrey, *ACDI*, 1987, vol. II, première partie.

des pouvoirs implicites, l'OMVS ne détient pas de compétence pour ordonner des mesures conservatoires ou offrir sa médiation dans des différends entre Etats membres. L'IDI a recommandé,

« [aux] Etats intéressés à des bassins hydrographiques déterminés, d'examiner l'opportunité de créer des organismes communs pour l'établissement de plans d'utilisation destinés à faciliter leur développement économique ainsi qu'à *prévenir et régler les différends qui en pourraient résulter* »¹⁵².

Une telle reconnaissance de pouvoirs implicites de l'OMVS dans la prévention des différends serait une garantie contre le recours à des actions unilatérales.

Paragraphe 2 **La Guinée: un absent «sur le retour» ?**

Le régime du fleuve Sénégal de 1972 est caractérisé par l'absence d'un Etat riverain important à savoir la Guinée. Les nombreuses tensions entre la Guinée et le Sénégal sont à l'origine de cet isolationnisme juridique. Pourtant la Guinée avait été partie aux premières conventions sur le fleuve Sénégal.

Aux termes des Conventions de 1972, tout Etat riverain du fleuve Sénégal peut y adhérer¹⁵³. La question qui se pose est celle de l'exacerbation de l'isolement de la Guinée dans la gestion du fleuve Sénégal. Il aurait été intéressant de lui accorder la liberté de navigation au même titre qu'aux autres Etats riverains. De même il aurait été adéquat d'accorder un statut d'observateur à la Guinée dans les structures de l'OMVS. Ce qui aurait jeté les bases d'une coopération transitoire avant d'aboutir au statut de contractant pour la Guinée.

Le régime des Conventions de 1972 semble contraire à certaines dispositions de la Convention de 1997¹⁵⁴. Celle-ci prévoit que

152. Institut de droit international, art. 9, 1961, *op. cit.* (l'italique est de nous).

153. Article 15 du statut du fleuve et article 22 du statut de l'OMVS. A cet effet, il devra adresser une demande écrite à l'Etat dépositaire des instruments de ratification, qui en saisira les autres membres.

154. La Convention de 1997 reste très prudente sur le sort des accords de cours d'eau existants. Voir article 3 de la Convention de 1997:

« 1. A moins que les Etats du cours d'eau n'en soient convenus autrement, la présente Convention ne modifie en rien les droits ou obligations résultant pour ces Etats d'accords en vigueur à la date à laquelle ils sont devenus parties à la présente Convention.

2. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1, les Parties à des accords visés au paragraphe 1 peuvent, si besoin est, envisager de mettre lesdits accords en harmonie avec les principes fondamentaux de la présente Convention. »

«*tout Etat du cours d'eau a le droit de participer à la négociation de tout accord de cours d'eau qui s'applique au cours d'eau international tout entier et de devenir partie à un tel accord, ainsi que de participer à toutes consultations appropriées*»¹⁵⁵.

Par ailleurs,

«un Etat du cours d'eau dont l'utilisation du cours d'eau international risque d'être affectée de façon significative par la mise en œuvre d'un éventuel accord de cours d'eau ne s'appliquant qu'à une partie du cours d'eau, ou à un projet ou programme particulier, ou à une utilisation particulière, *a le droit de participer à des consultations sur cet accord et, le cas échéant à sa négociation de bonne foi d'y devenir partie, dans la mesure où son utilisation du cours d'eau en serait affectée*»¹⁵⁶.

Une autre disposition semble s'adresser tant aux trois Etats contractants qu'à la Guinée :

«Lorsque certains Etats riverains d'un cours d'eau international particulier, mais non pas tous, sont parties à un accord, aucune disposition de cet accord ne porte atteinte aux droits et obligations qui découlent de la [Convention de 1997] pour les Etats du cours d'eau qui n'y sont pas parties.»¹⁵⁷

A la lecture de ces dispositions de la Convention de 1997, il apparaît que la Guinée ne saurait être exclue juridiquement du régime de gestion du fleuve Sénégal. Le droit international lui confère des droits certains et réels par rapport aux autres Etats riverains du fleuve. Des négociations devraient être entreprises dans ce cadre pour assurer un régime de protection adéquate et entière au fleuve. Le régime actuel ne peut être que partiel et parcellisé, *ratione loci* parlant¹⁵⁸. Toutefois, il

155. Article 4, paragraphe 1, de la Convention de 1997 (l'italique est de nous).

156. Article 4, paragraphe 2, de la Convention de 1997 (l'italique est de nous). La Convention de 1997 stipule également en son article 3, paragraphe 4, que,

«lorsqu'un accord de cours d'eau est conclu entre deux ou plusieurs Etats du cours d'eau, il doit définir les eaux auxquelles il s'applique. Un tel accord peut être conclu pour un cours d'eau international tout entier, ou pour une partie quelconque d'un tel cours d'eau, ou pour un projet ou un programme particulier, ou pour une utilisation particulière, dans la mesure où cet accord ne porte pas atteinte, de façon significative, à l'utilisation des eaux du cours d'eau par un ou plusieurs Etats du cours d'eau sans le consentement exprès de cet Etat ou ces Etats.»

157. Article 3, paragraphe 6, de la Convention de 1997.

158. D'ailleurs la Charte des eaux, sur laquelle nous reviendrons plus loin, met le doigt sur ce problème. Son préambule affirme «la nécessité de consoli-

convient de noter que l'effet préjudiciable d'un accord de cours d'eau sur les Etats du cours d'eau non parties à l'accord doit être « significatif ». A condition de ne pas leur porter préjudice « de façon significative », les autres Etats du cours d'eau peuvent librement conclure un accord de cours d'eau limité. Le seuil de gravité induit par l'expression « de façon significative » exige implicitement que l'effet produit puisse être établi par des constatations objectives. Il faut en outre qu'il y ait atteinte véritable à l'utilisation¹⁵⁹. C'est ce qui ressort de l'affaire du *Lac Lanoux*. Dans le différend, l'Espagne avait exigé l'écoulement des eaux du lac Lanoux par le système d'origine. Le tribunal arbitral constata que

« grâce à la restitution opérée selon le mécanisme décrit plus haut, aucun usager garanti ne sera lésé dans sa jouissance ... ; le volume à l'étiage des eaux disponibles du Carol, au passage de la frontière, ne subira à aucun moment une diminution... »¹⁶⁰

Le tribunal indiqua ensuite que l'Espagne aurait pu soutenir que

« les travaux auraient pour conséquence une pollution définitive des eaux du Carol ou que les eaux restituées auraient une composition chimique ou une température, ou telle autre caractéristique pouvant porter préjudice aux intérêts espagnols ... ni le dossier, ni les débats de cette affaire ne portent la trace d'une telle allégation »¹⁶¹.

SECTION 4 VALORISATION

La perspective utilitariste de la gestion des cours d'eau internationaux ne pouvait être en reste dans le cadre du fleuve Sénégal. La régulation des cours d'eau internationaux n'est pas exclusivement juridique et normative ; elle se caractérise également par sa dimension « managériale ». Il se pose sans aucun doute la question de savoir s'il n'existerait pas une obligation de « valorisation » ou de « mise en valeur » d'un cours d'eau international par les Etats riverains. Proche d'une telle vision, un tribunal allemand (le *Staatsgerichtshof*) a déclaré

der les liens de bon voisinage entre les Etats riverains du fleuve Sénégal » et « l'intérêt de prendre en compte la partie guinéenne du bassin dans l'élaboration des politiques et des programmes de développement du bassin du fleuve Sénégal ».

159. *ACDI*, 1994, vol. II, deuxième partie, p. 99.

160. Paragraphe 6 de la sentence, *op. cit.*

161. *Ibid.*

dans l'affaire *Donauversinkung* (phénomène de la disparition du Danube) que :

«Le principe selon lequel un Etat n'est pas tenu de réguler, dans l'intérêt d'un autre Etat, un phénomène naturel qui affecte un fleuve international est soumis à une seule limitation fondée sur la pratique moderne des Etats en matière de cours d'eau. Les cours d'eau, y compris ceux qui ne sont pas navigables, ne sont plus aujourd'hui uniquement le produit de forces naturelles. Leurs rives sont habitées et les habitants, dans le cours supérieur comme dans le cours inférieur des fleuves, ont intérêt à ce que les berges soient renforcées et à ce que le débit de l'eau soit régularisé, non seulement à cause des risques d'inondation mais dans le cadre d'une politique normale. Par conséquent, si un Etat a le devoir de ne pas altérer le débit d'un fleuve au détriment de ses voisins, il a également le devoir de faire ce que font de nos jours les Etats civilisés en ce qui concerne leurs fleuves. Si un gouvernement ne prend pas les mesures qu'il devrait prendre conformément aux règles généralement reconnues du droit et de l'économie, ou qu'il interdit même de telles mesures, et si son attitude a pour but ou pour résultat de nuire aux intérêts de personnes se trouvant à l'extérieur de son territoire, une telle attitude ne peut pas être considérée comme conforme au principe d'une communauté des nations. Elle cesse d'être une attitude simplement passive et revient à favoriser illicitement, par omission, certains événements naturels. Ce devoir d'accomplir des actes positifs a été clairement reconnu dans les règles relatives à la navigation sur les fleuves internationaux. Il n'y a aucune raison pour qu'il ne s'applique pas aux questions relatives à l'utilisation du cours des fleuves à des fins industrielles.»¹⁶²

Paragraphe 1 **Cadre juridique de la valorisation**¹⁶³

A. *Le statut des ouvrages communs*

Le fleuve Sénégal est l'un des rares fleuves africains pour lesquels a été prévu un statut spécifique des ouvrages. Il s'agit de la Convention relative au statut juridique des ouvrages communs

162. Le compte rendu de l'affaire se trouve dans A. McNair et H. Lauterpacht, *Annual Digest of Public International Law Cases 1927 and 1928*, Londres, Longman, 1931, p. 128. Voir également, ACIDI, 1991, vol. II, première partie, p. 59.

163. Nations Unies, *Gestion des ressources en eau internationales*, cité dans ACIDI, 1987, p. 47. Voir les conclusions du groupe d'experts de l'ONU spécia-

signée à Bamako le 21 décembre 1978. Cette convention pousse à un seuil assez élevé le caractère commun des ouvrages construits sur le fleuve. De manière générale, est considéré comme ouvrage commun tout ouvrage faisant l'objet d'un instrument juridique déclarant cet ouvrage propriété commune¹⁶⁴.

Ainsi, l'internationalité de l'ouvrage ne se présume pas ni ne se déduit *de facto*. On aurait pu penser que, dès qu'un ouvrage est installé sur le fleuve, son exploitation et ses conditions d'exécution relèvent de la compétence des Etats riverains. L'internationalisation du fleuve ne correspond pas, a fortiori, à une internationalisation des ouvrages. L'internationalité d'un ouvrage ne peut se déduire que *de jure* par une reconnaissance ou par un processus conventionnel. La Convention procède à une énumération précise mais non limitative des ouvrages communs¹⁶⁵. En outre, est prise en compte une définition extensive de la notion d'ouvrages communs puisque tant les ouvrages annexes¹⁶⁶ que les ouvrages accessoires¹⁶⁷ en font partie intégrante.

Les Etats riverains du Sénégal ont poussé à son paroxysme la sécurité juridique de leur coopération. En effet, les ouvrages communs sont et demeurent pendant toute la durée de leur vie propriété commune et

lisés dans les aspects juridiques et institutionnels de la mise en valeur des ressources en eau internationales :

« Dans bien des cas, la coopération mutuelle d'Etats riverains ... a conduit à une exploitation plus efficace qu'il n'eût été possible dans d'autres conditions. Des plans d'aménagement offrant des avantages nets substantiels à tous les Etats intéressés ont pu être dressés à la suite d'enquêtes sur les possibilités multiples d'utilisation des eaux et sur les effets hydrologiques des aménagements, considérés dans le contexte du bassin et non du seul point de vue national. Des arrangements internationaux nombreux et efficaces ont été consacrés à l'échange de données d'ordre hydrologique et autres, à des entreprises coordonnées ou communes d'exécution et d'exploitation de projets concernant des barrages ou des travaux de régularisation des cours d'eau par exemple, ainsi qu'au partage des dépenses entraînées par ces entreprises. »

164. Article 2 du statut des ouvrages communs.

165. Article 3 du statut des ouvrages communs, aux termes duquel sont considérés comme ouvrages communs, ainsi que tout ouvrage déclaré ou reconnu comme tel conventionnellement,

« le barrage de Manantali, le barrage de Diama, le port fluvio-maritime de Saint-Louis, le port fluvial de Kayes, les escales portuaires et les ouvrages d'aménagement du chenal navigable, les ouvrages annexes et accessoires ».

166. Voir article 1, alinéa 4, du statut des ouvrages communs : « on entend par ouvrage annexe un ouvrage qui est incorporé physiquement à l'ouvrage principal ».

167. Voir article 1, alinéa 5, du statut des ouvrages communs : « on entend par ouvrage accessoire un ouvrage qui, sans lui être incorporé physiquement, sert au bon fonctionnement de l'ouvrage principal ».

indivisible des Etats membres de l'Organisation. Non seulement le caractère de propriété commune est maintenu *ad vitam aeternam* sauf exception, mais en plus ces ouvrages ne peuvent être que propriété des Etats membres de l'OMVS.

La qualité d'Etat riverain est indifférente ici et il en est de même pour la qualité d'Etat contractant de la Convention de 1972 relative au statut du fleuve. Autrement dit un Etat qui serait partie au statut du fleuve Sénégal sans être partie au statut de l'OMVS pourrait bénéficier par exemple de la liberté de navigation sur le fleuve mais ne saurait invoquer un droit de propriété sur aucun des ouvrages communs. Le critère de l'appartenance organisationnelle ou institutionnelle est donc fondamental à ce niveau. D'un autre côté, la sécurité juridique est garantie par le fait qu'un Etat copropriétaire qui désire dénoncer le statut des ouvrages communs

« doit engager des négociations avec les autres Etats copropriétaires d'une part, et les tiers intéressés d'autre part, en vue de la liquidation de ses droits et obligations relatifs à la propriété commune et indivisible et aux engagements financiers de l'OMVS. La dénonciation ne devient effective que lorsque cet Etat aura souscrit à des accords de règlement satisfaisants pour les autres Etats copropriétaires d'une part et les tiers intéressés d'autre part »¹⁶⁸.

Un autre critère d'indifférence est la territorialisation ou le rattachement territorial des ouvrages. Aux termes du statut des ouvrages communs,

« sans préjudice de la souveraineté de l'Etat sur le territoire duquel se trouve tout ou partie d'un ouvrage commun, d'un ouvrage accessoire ou annexe, les Etats copropriétaires ont un droit individuel à une quote-part indivisible et un droit collectif d'usage, de jouissance et d'administration de l'ouvrage commun, de ses annexes et accessoires »¹⁶⁹.

L'Etat copropriétaire sur le territoire duquel se trouve tout ou partie d'un ouvrage commun ne met aucun obstacle à l'exercice par les autres Etats copropriétaires de leurs droits d'usage, de jouissance et d'administration¹⁷⁰. Par ailleurs, l'ouvrage commun est exempt de toute perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou toute autre forme de saisie ou de mainmise forcée de la part des pouvoirs législatif, exécutif ou judiciaire des Etats copropriétaires¹⁷¹.

168. Article 31 du statut des ouvrages communs. Voir aussi article 25, alinéa 1, tel que modifié par la résolution 6/CCEG/ML.B de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement.

169. Article 4 du statut des ouvrages communs.

170. Article 6 du statut des ouvrages communs.

171. Article 5 du statut des ouvrages communs.

Le statut des ouvrages communs met en exergue un principe fondamental du droit des ressources en eau : le principe de l'utilisation équitable et raisonnable du cours d'eau. Tel qu'il résulte des termes de la recommandation 51, les Etats riverains d'un cours d'eau international appliquent le principe selon lequel

« les avantages nets résultant d'activités menées dans des régions hydrologiques communes à plusieurs pays doivent être répartis équitablement entre les pays en cause... »¹⁷²

En vertu du statut des ouvrages communs, les droits et obligations des Etats copropriétaires sont fondés sur les principes d'égalité et d'équité¹⁷³. Et, fidèle à la logique de sécurité juridique, le statut procède à une définition explicite de ces deux notions. Par *égalité*, il faut entendre le droit identique pour chaque Etat copropriétaire d'accéder aux ressources générées par les ouvrages communs et de participer dans les mêmes conditions au processus de décision¹⁷⁴. Par *équité*, il faut comprendre la modalité de répartition raisonnable, entre les Etats copropriétaires, des coûts, charges et bénéfices découlant de la réalisation et de l'exploitation des ouvrages communs¹⁷⁵.

La Convention constitue un véritable traité de droit économique et de développement. Cela est perceptible notamment en ce qui concerne le statut des agences de gestion des ouvrages communs. Par exemple, pour l'exploitation et l'entretien des ouvrages communs, les Etats copropriétaires accordent aux agences de gestion tous les privilèges et facilités, notamment l'exonération de droits et taxes à l'importation des produits, matériels, matériaux et des pièces détachées destinées à l'exploitation des ouvrages communs¹⁷⁶, le passage libre d'interdiction ou de restriction économique des matériaux, matières premières, matériels et pièces détachées destinés à l'exécution des travaux¹⁷⁷.

B. Les sphères de l'exploitation et de la production communes

On peut considérer qu'il existe plusieurs sortes d'utilisation des eaux des fleuves internationaux, dont trois principales : les utilisations agricoles, les utilisations industrielles et commerciales, les

172. Cité dans *ACDI*, vol. II, 1994, deuxième partie, p. 105.

173. Article 11 du statut des ouvrages communs.

174. Article 1, alinéa 8, du statut des ouvrages communs.

175. Article 1, alinéa 9, du statut des ouvrages communs.

176. Article 9 du statut des ouvrages communs.

177. Article 10 du statut des ouvrages communs.

utilisations domestiques et sociales¹⁷⁸. Le statut du fleuve Sénégal prévoit un régime d'exploitation et de gestion commun, d'une part en matière agricole et industrielle¹⁷⁹ et d'autre part dans le domaine de la navigation et des transports¹⁸⁰. C'est donc bien dans les domaines agricole et industriel que le statut du fleuve promeut une exploitation et une production communes.

Pour ce qui est de l'hydroagriculture, le droit conventionnel reste limité. On ne trouve une référence explicite à l'agriculture que dans la Déclaration de Montevideo de l'Union panaméricaine, adoptée en 1933 au cours de la septième Conférence des Etats américains. Cependant, il y est stipulé qu'en aucun cas «les travaux accomplis en vue d'une exploitation à des fins industrielles ou agricoles ne devront porter préjudice à la liberté de navigation»¹⁸¹. Depuis cette date, aucune convention n'a été spécifiquement adoptée en matière d'hydroagriculture. Du côté de la jurisprudence internationale, ce n'est qu'en 1937, avec l'affaire des *Prises d'eau à la Meuse* jugée par la CPJI, que les intérêts de l'irrigation sont directement pris en compte pour le développement économique, en l'occurrence celui des provinces belge et néerlandaise du Limbourg. Néanmoins, la Cour ne s'est placée que du point de vue de l'interprétation des traités et a considéré que chacun des deux Etats avait la liberté, agissant sur son propre territoire, de modifier, agrandir ou combler ses canaux, à condition de ne pas porter atteinte au puisement d'eau à la rigole conventionnelle et au volume d'eau que celle-ci doit débiter. La sentence rendue dans l'affaire du *Lac Lanoux* concernait à la fois l'hydroagriculture et l'hydroélectricité et s'est efforcée de distinguer entre les droits et les intérêts, faisant appel au principe de bonne foi et également au principe de la liberté de l'Etat, corollaire du principe de la souveraineté territoriale sur les eaux.

L'utilisation industrielle des cours d'eau internationaux ne fait pas

178. M. Bélanger, «L'utilisation des eaux des fleuves internationaux à des fins agricoles», *RGDIP*, 1977, p. 387. La CDI s'est posé la question de l'intérêt d'un tel classement. Ce qu'elle appelle les «utilisations économiques et commerciales» comprend: la production d'énergie (hydroélectrique, nucléaire et mécanique), les industries, la construction, les transports autres que la navigation, le flottage des bois, l'évacuation des déchets industriels, les industries extractives (minières, pétrolières, etc.). Les utilisations domestiques et sociales concernent la consommation (boisson, cuisine, lavage, blanchissage, etc.), l'évacuation des déchets domestiques, les loisirs (natation, pêche, sports nautiques, etc.). Selon M. Bélanger, il est souhaitable de distinguer les utilisations agricoles des utilisations industrielles, car si les secondes ne sont pas, en général, consommatrices d'eau, les premières, en revanche, entraînent un usage privatif, qualifié encore d'exhaustif des eaux.

179. Titre II du statut du fleuve.

180. Titre III du statut du fleuve.

181. Article 5 de la Déclaration de Montevideo.

l'objet, quant à elle, d'un régime spécifique en droit international. Dans le cadre du fleuve Sénégal, l'exploitation industrielle fait référence largement à l'hydroélectricité et à l'énergie. La Convention de Genève du 9 décembre 1923 relative à l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs Etats contient des principes et règles applicables — selon certains auteurs — à l'utilisation industrielle des fleuves internationaux¹⁸².

C. Cadre technique de la valorisation

Les barrages constituent par excellence des outils techniques de l'utilisation et de l'exploitation maximales des ressources en eau. Deux grands barrages ont été construits dans le cadre de la rationalisation de l'exploitation commune du fleuve Sénégal : le barrage de Diama et le barrage de Manantali.

i) *Le barrage de Diama*

Le 7 janvier 1997 a été conclue la Convention portant création de l'agence de gestion et d'exploitation de Diama. L'achèvement des travaux de construction du barrage de Diama en août 1986 a rendu possible la maîtrise des eaux. Les Etats parties aux Conventions de 1972 ont alors décidé de donner une nouvelle impulsion à l'OMVS en créant l'Agence de gestion et d'exploitation du barrage de Diama (SOGED). Cette agence de gestion est créée sous la forme d'une société publique interétatique dont le régime est défini particulièrement dans le statut des ouvrages communs. La SOGED est chargée de l'exploitation, de l'entretien et du renouvellement de certains ouvrages communs¹⁸³, ainsi que de la conception, la construction et le financement des nouveaux ouvrages programmés par l'OMVS que celle-ci décidera de lui confier dans le cadre du développement de la vallée du fleuve Sénégal, à l'exclusion de ceux consacrés à la production électrique¹⁸⁴. En outre, l'OMVS peut confier à la SOGED l'exploitation, l'entretien et le renouvellement d'ouvrages communs lorsque ces ouvrages sont liés au développement agricole, au transport fluvial, à la fourniture d'eau pour la consommation humaine ou pour la production industrielle¹⁸⁵. Les

182. Voir G. Sauser-Hall, « L'utilisation industrielle des fleuves internationaux », *Recueil des cours*, tome 83 (1953), pp. 471-582.

183. Il s'agit de l'ouvrage de prise de l'Aftout Es Sahel, des endiguements du fleuve et des ouvrages annexes, et des ouvrages accessoires aux deux premiers ouvrages.

184. Article 5, paragraphe 1, du statut de la SOGED.

185. Article 5, paragraphe 4, du statut de la SOGED.

organes de la SOGED sont le Conseil des ministres, agissant en qualité d'assemblée générale, le Conseil d'administration et la Direction générale¹⁸⁶. La SOGED exerce les missions qui lui sont confiées, elle-même ou par l'intermédiaire de tout tiers, personne physique ou personne morale de droit public ou privé. Dans ce cadre, la SOGED conclut un contrat d'exploitation avec un opérateur professionnel¹⁸⁷. La SOGED a le droit exclusif de vente de l'eau du fleuve Sénégal pour tous les usages autres que la production électrique et d'assurer des prestations de services par l'intermédiaire des ouvrages communs dont la gestion lui est confiée. Les principes et mécanismes de tarification et de commercialisation de l'eau et des services rendus par la SOGED doivent faire l'objet d'un accord entre les Etats membres de l'OMVS¹⁸⁸. La SOGED tire ses ressources, à titre principal, des produits de la vente de l'eau. Les Etats membres de l'OMVS doivent s'assurer du paiement par les utilisateurs du prix des fournitures d'eau effectuées par la SOGED au titre de ses prestations ou de celles des sociétés auxquelles elle aura délégué tout ou partie de ses attributions¹⁸⁹. Les ressources de la SOGED doivent notamment lui permettre de faire face à ses charges d'exploitation, d'assurer le service de la dette contractée ou mise à sa charge et de constituer une provision pour le renouvellement des équipements et installations des ouvrages communs¹⁹⁰.

ii) *Le barrage de Manantali*

Pour le barrage de Manantali, un autre instrument a été adopté le 7 janvier 1997 : la Convention portant création de l'Agence de gestion de l'énergie de Manantali. Cette agence de gestion, créée sous la tutelle de l'OMVS, est chargée de l'exploitation, de l'entretien et du renouvellement des ouvrages communs. Elle est dénommée Société de gestion de l'énergie de Manantali (SOGEM)¹⁹¹. Quant aux ouvrages communs, ils correspondent au barrage de Manantali, à la centrale hydroélectrique et au centre de commande, aux lignes de transport et aux postes, aux ouvrages annexes et aux ouvrages accessoires aux catégories d'ouvrages communs mentionnés¹⁹². Les organes de la SOGEM sont le Conseil des ministres, agissant en qualité d'assemblée générale, le

186. Article 8 du statut de la SOGED.

187. Article 9 du statut de la SOGED.

188. Article 12 du statut de la SOGED.

189. Article 13 du statut de la SOGED.

190. Article 18 du statut de la SOGED.

191. Article 3 du statut de la SOGEM.

192. Article 5 du statut de la SOGEM.

Conseil d'administration et la Direction générale¹⁹³. La SOGEM a le droit exclusif de production, de transport et de vente de l'énergie produite par les ouvrages communs dont la gestion lui est confiée ou la possibilité d'assurer des prestations de services par l'intermédiaire de ces ouvrages. Elle peut également louer tout ou partie desdits ouvrages ou en concéder l'exploitation contre rémunération. Les principes et mécanismes de tarification et de commercialisation de l'énergie et des services rendus par la SOGEM doivent faire l'objet d'un accord entre les Etats membres de l'OMVS, la SOGEM et les sociétés d'électricité¹⁹⁴. La SOGEM tire ses ressources, à titre principal, des produits de vente de l'énergie électrique. Les Etats membres de l'OMVS doivent s'assurer du paiement par les sociétés nationales d'électricité du prix des fournitures d'énergie effectuées par la SOGEM au titre de ses prestations ou de celles des sociétés auxquelles elle aura délégué tout ou partie de ses attributions. Aussi les Etats doivent-ils reconnaître à la SOGEM le droit de suspendre les fournitures d'énergie en cas de non-paiement des montants exigibles¹⁹⁵. Les ressources de la SOGEM doivent lui permettre, entre autres, de faire face à ses charges d'exploitation, d'assurer le service de la dette contractée ou mise à sa charge, de constituer une provision pour le renouvellement des équipements et installations des ouvrages communs, de constituer une provision pour risque hydrologique si nécessaire¹⁹⁶.

Les statuts de la SOGED¹⁹⁷ et de la SOGEM¹⁹⁸ prévoient respectivement que la gestion des réservoirs de Diama et de Manantali s'inscrit dans le respect d'une Charte d'utilisation des ressources en eaux du fleuve Sénégal, dans laquelle seront définis les principes et les modalités de répartition des eaux entre les différents usages. Cette charte a été adoptée en mai 2002 et ouvre la voie à une nouvelle vision de la gestion des cours d'eau internationaux à travers une approche intégrée.

SECTION 5 **CONCLUSION. LA CHARTE DES EAUX : VERS UNE APPROCHE INTÉGRÉE DE LA GESTION DU FLEUVE SÉNÉGAL**

L'approche intégrée de la gestion des ressources en eau et son intérêt pour la viabilité et la durabilité de telles ressources ont été mis en relief dans Agenda 21 :

193. Article 8 du statut de la SOGEM.

194. Article 12 du statut de la SOGEM.

195. Article 13 du statut de la SOGEM.

196. Article 18 du statut de la SOGEM.

197. Article 11 du statut de la SOGED.

198. Article 11 du statut de la SOGEM.

«Pour mettre en valeur et gérer les ressources en eau, il convient d'adopter une approche intégrée qui tienne compte des besoins à long terme comme des besoins immédiats. Tous les facteurs, qu'ils soient écologiques, économiques ou sociaux, devront donc être pris en considération ... Il faudra pour cela considérer les besoins de tous les usages et la nécessité de prévenir et d'atténuer les risques liés à l'eau, approche qui doit faire partie intégrante du processus de planification du développement économique.»

La Charte des eaux se situe aux confluent du droit international des cours d'eau. Elle participe tant à une codification des principes et règles contenus dans la Convention de 1997¹⁹⁹ qu'à un développement progressif du droit international par l'impulsion donnée à certains principes et valeurs nouveaux du droit international de l'environnement²⁰⁰.

199. Pour s'en convaincre il suffit d'analyser le préambule de la Charte des eaux :

«Soucieux de renforcer la coopération entre les Etats et les peuples de la sous-région et attachés aux Conventions de base de l'Organisation; affirmant la nécessité de consolider les liens de bon voisinage entre les Etats riverains du fleuve Sénégal; Convaincus de l'intérêt de prendre en compte la partie guinéenne du bassin dans l'élaboration des politiques et des programmes de développement du bassin du Fleuve Sénégal; Conscients de la nécessité du respect des principes généraux du droit de l'eau résultant du droit international et du droit coutumier international qui ont inspiré le régime des cours d'eaux 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; Satisfaits de l'œuvre institutionnelle et politique accomplie à ce jour dans le cadre de l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal; Désireux de donner un cadre à la fois durable et évolutif à la communauté des intérêts entre les Etats riverains du Fleuve Sénégal et de garantir à chaque Etat et à chaque usager du fleuve un avantage raisonnable et équitable de l'utilisation des eaux conformément aux principes régissant le droit des eaux partagées; Soucieux de coopérer dans la bonne foi, la consultation réciproque et dans l'esprit de bon voisinage présidant à leurs relations; Déterminés à combattre conjointement les pratiques de gestion de l'eau susceptibles de causer un préjudice aux Etats...»

200. Là encore le préambule est très révélateur :

«Conscients de la vulnérabilité et de la rareté des ressources en eau douce, ainsi que de l'importance des fonctions qu'elles remplissent aux plans économique, social et environnemental; Convaincus que le Fleuve Sénégal, écosystème essentiel à la poursuite d'un développement durable dans les pays riverains, est à considérer en appréciant le cycle de l'eau dans son ensemble ainsi que les besoins sectoriels et intersectoriels; Considérant que le partage des ressources en eau entre les usages, leur gestion et leur mise en valeur devront s'effectuer en tenant compte de l'objectif de développement durable, en y associant les différents acteurs: usagers, gestionnaires, décideurs, aménageurs et experts concernés, dans

La Charte des eaux²⁰¹ a pour objet de fixer les principes et les modalités de la répartition des eaux du fleuve Sénégal entre les différents secteurs d'utilisation. En vertu de la Charte, les différentes utilisations des eaux du fleuve concernent l'agriculture, l'élevage, la pêche continentale, la pisciculture, la sylviculture, la faune et la flore, l'énergie hydroélectrique, l'alimentation en eau des populations urbaines et rurales, la santé, l'industrie, la navigation et l'environnement, en tenant compte des usages domestiques. Un autre objet de la Charte est de définir les modalités d'examen et d'approbation des nouveaux projets utilisateurs d'eau ou affectant la qualité de l'eau, de déterminer les règles relatives à la préservation et à la protection de l'environnement, particulièrement en ce qui concerne la faune, la flore, les écosystèmes des plaines inondables et des zones humides, et de définir le cadre et les modalités de participation des utilisateurs de l'eau dans la prise des décisions de gestion des ressources en eau du fleuve Sénégal²⁰².

La Charte repose sur un socle de principes et modalités précis de répartition des eaux entre les usages²⁰³. L'utilisation des eaux du fleuve est ouverte à chaque Etat riverain, ainsi qu'aux personnes se trouvant sur le territoire d'un Etat riverain. La répartition des eaux entre les usages est fondée notamment sur les principes généraux suivants : l'obligation de garantir la gestion équilibrée de la ressource en eau, l'utilisation équitable et raisonnable des eaux du fleuve, l'obligation de préserver l'environnement, l'obligation de négocier en cas de

une approche globale et intégrée; Considérant l'accroissement des besoins en eau, la multiplicité et la diversification des usages; Désireux de promouvoir une politique d'utilisation optimale et durable de la ressource impliquant la responsabilité des utilisateurs et une politique affirmée dans le domaine des économies d'eau, par une gestion intégrée et équitable au bénéfice des générations actuelles et futures; Rappelant les principes et recommandations relatifs à l'environnement adoptés notamment par la Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement (CNUED) tenue à Rio de Janeiro en 1992... »

201. Pour ce qui est du champ d'application, voir article 4 de la Charte des eaux : « La présente Charte s'applique à l'ensemble du bassin hydrographique du Fleuve Sénégal y compris les affluents, les défluent et les dépressions associées. »

202. Article 2 de la Charte.

203. Article 5, paragraphe 1, de la Charte :

« Toute répartition des eaux entre les usages est fixée en prenant en considération la disponibilité de la ressource et en intégrant les éléments suivants : La coopération sous-régionale, qui prend en compte : la sécurité et l'amélioration des revenus des populations du bassin du Fleuve Sénégal ; la lutte contre l'exode rural ; la sécurité alimentaire et la lutte pour la réduction de la pauvreté ; le renforcement des économies des Etats riverains par rapport aux changements climatiques ; le développement quantitatif et qualitatif de la production agricole, énergétique, minière et industrielle ; le développement intégré grâce aux infrastructures réalisées. »

conflit, 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 œuvre des projets futurs. Les principes directeurs²⁰⁴, devant guider toute répartition des eaux du fleuve, visent à assurer aux populations des Etats riverains la pleine jouissance de la ressource, dans le respect de la sécurité des personnes et des ouvrages, ainsi que « du droit fondamental de l'homme à une eau salubre, dans la perspective d'un développement durable »²⁰⁵.

La gestion intégrée de la ressource s'articule autour de la disponibilité et de la continuité de la ressource, de l'intégration de la dimension de l'environnement dans la gestion de l'eau et le maintien durable des conditions écologiques favorables dans le bassin du fleuve, de l'irrigation d'une quantité maximale de superficies en fonction de la disponibilité de la ressource, de la navigabilité permanente du fleuve, de l'exploitation optimale du potentiel d'énergie hydroélectrique disponible, de la création des conditions hydrauliques nécessaires à l'inondation de la vallée et aux cultures traditionnelles de décrue, etc.²⁰⁶.

Pour ce qui est des usages *per se* du fleuve, la Charte précise que l'usage de la ressource en eau vise à satisfaire de « manière juste » les besoins en eau potable des populations, notamment les plus vulnérables, les besoins pour l'agriculture, l'élevage, la sylviculture, la pisciculture, la pêche, la faune, la flore et l'environnement, les besoins en eau pour la production d'énergie, ceux pour l'industrie et ceux pour la navigation²⁰⁷. L'OMVS, en fonction des demandes des utilisateurs, fixe les priorités entre les besoins, ainsi que la consommation d'eau nécessaire. Aucun usage ne bénéficie d'une priorité par rapport aux autres, conformément aux principes du droit international.

Toutefois, en cas de pénurie de la ressource, une attention particulière devra être accordée à l'approvisionnement en eau potable et

204. Voir article 6 de la Charte:

« Les principes techniques visés à l'article 7 sont secondaires par rapport au principe de non-discrimination, à l'obligation de satisfaire les besoins vitaux et à la sécurité des personnes. Ils s'apprécient en fonction de trois contextes différents: la situation normale correspondant à la situation où la satisfaction raisonnable de tous les besoins est possible; la situation correspondant aux inondations ou catastrophes naturelles; la situation de pénurie correspondant à une période d'insuffisance générale ou partielle, ou à un cas de force majeure. Dans ces deux derniers cas, la Commission permanente des eaux est saisie. Toutefois, si un Etat est amené à prendre des mesures d'urgence de manière unilatérale, il en tiendra immédiatement informés les autres Etats. »

205. Article 4 de la Charte.

206. Article 5, paragraphe 2, de la Charte.

207. Article 8 de la Charte.

aux usages domestiques de l'eau²⁰⁸. Hormis les usages domestiques qui sont libres, le captage des eaux du fleuve est soumis à un régime d'autorisation préalable ou de déclaration. Les opérations soumises au régime de l'autorisation sont notamment la construction ou le fonctionnement des installations ou des ouvrages, la réalisation de travaux ou d'activités diverses (prélèvements, déversements ou rejets), susceptibles de présenter des dangers pour la santé ou la sécurité publique, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'affecter le lit du fleuve, ou de porter atteinte à la qualité ou à la biodiversité du milieu aquatique. Les autres opérations sont soumises à simple déclaration. Les autorités exerçant les pouvoirs de police et d'administration de l'eau au sein de chaque Etat ont l'obligation de transmettre les déclarations au Haut-Commissariat. Une nomenclature des seuils d'autorisation et de déclaration devrait être élaborée et mise en œuvre dans l'avenir. Sur le plan quantitatif, les seuils d'autorisation ou de déclaration des opérations varient en fonction du débit prélevé par rapport au débit d'étiage. Sur le plan qualitatif, les seuils tiennent compte de la fragilité des zones de prélèvement ou de rejet²⁰⁹. Une procédure spéciale est prévue en la matière. La demande d'autorisation doit être transmise au Haut-Commissariat qui l'instruit et la soumet, dans un délai de quarante-cinq jours, à l'avis de la Commission permanente des eaux. C'est le Conseil des ministres qui octroie l'autorisation, après avis de la Commission permanente des eaux. L'autorisation doit respecter les droits des tiers et les droits antérieurement exercés. En outre, elle peut être retirée dans les mêmes formes pour les motifs d'intérêt public ou en cas de non-exécution. Les dispositions de la Charte s'appliquent à titre supplétif à tout ce que ne prévoient pas les législations nationales. Ce sont les autorités nationales de contrôle et de police des eaux qui seront chargées au premier chef de les appliquer²¹⁰. En cas de désaccord entre le demandeur et l'autorité de contrôle, un recours sera possible auprès du Conseil des ministres sur saisine du Haut-Commissariat, après avis de la Commission permanente des eaux²¹¹. C'est là une nouvelle dimension de la gestion du Sénégal. Les individus et autres acteurs non étatiques bénéficient de mécanismes plus ou moins participatifs. Dans ce contexte, les Etats riverains sont tenus, en vertu de la Charte, de veiller à ce que les informations relatives à l'état des eaux du fleuve, aux mesures prévues ou prises pour assurer la régularité du débit du Sénégal, ainsi qu'à la qualité des eaux, soient accessibles au public. Les Etats et le Haut-

208. Article 9 de la Charte.

209. Article 10 de la Charte.

210. Article 11 de la Charte.

211. Article 12 de la Charte.

Commissariat doivent veiller parallèlement à l'éducation des populations riveraines en encourageant des programmes de sensibilisation pour une utilisation écologiquement rationnelle des eaux du fleuve²¹².

Une autre dimension tient dans l'importance particulière qui est accordée à la protection et à la préservation de l'environnement *per se*. En effet, les Etats parties à la Charte ont pour obligation de protéger et de préserver l'écosystème du fleuve, de gérer les ressources dans le respect des équilibres naturels, notamment des zones humides fragiles et du milieu marin, soit séparément à travers leurs législations nationales, soit conjointement par le truchement des instruments juridiques de l'OMVS. Par ailleurs, les Etats contractants s'engagent à contrôler toute action de nature à modifier de manière sensible les caractéristiques du régime du fleuve, l'état sanitaire des eaux, les caractéristiques biologiques de sa faune et de sa flore, son plan d'eau et, de manière générale, son environnement. Ils devront prendre les dispositions de nature à prévenir, réduire ou maîtriser les événements ou conditions résultant de causes naturelles ou d'activités humaines qui risquent d'occasionner un dommage aux autres Etats, à l'environnement du fleuve, à la santé ou à la sécurité de l'homme²¹³. La concertation est vigoureusement recommandée pour prévenir l'introduction d'espèces étrangères ou nouvelles, de plantes ou d'animaux, susceptibles d'altérer l'écosystème. Une liste conjointe des substances dont la présence dans les eaux du fleuve doit être interdite, limitée, étudiée ou contrôlée et une harmonisation des législations nationales relatives aux

212. Article 13 de la Charte.

213. La jurisprudence arbitrale offre des exemples de l'obligation pour un Etat riverain d'un fleuve international de ne pas causer de dommages à un autre Etat en provoquant des inondations, et qu'un tel acte internationalement illicite entraîne l'obligation envers l'Etat lésé de réparer. Voir par exemple l'affaire relative au *Fleuve San Juan* à l'occasion de laquelle l'arbitre déclara que :

« La République du Costa Rica ne peut pas empêcher la République du Nicaragua d'exécuter ... sur son propre territoire ... des ouvrages d'aménagement, à condition toutefois que, du fait de ces ouvrages, le territoire costaricien ne se trouve pas occupé, inondé ou endommagé et à condition qu'ils n'empêchent ou n'entravent pas sérieusement la navigation sur le fleuve ou sur ses bras, partout où le Costa Rica a également les droits de navigation. La République du Costa Rica a le droit d'exiger une indemnisation si, du fait de la construction d'ouvrages d'aménagement, des lieux lui appartenant sur la rive droite du San Juan étaient occupés sans son accord et si des terrains lui appartenant sur la même rive étaient inondés ou endommagés de toute autre manière. » (J. B. Moore, *History and Digest of International Arbitrations to Which the United States Has Been a Party*, Washington, 1898, vol. II, p. 1964.)

Paragraphes 6 à 10 de la sentence, traduction dans *ACDI*, 1989, vol. II, première partie, pp. 123-124. Voir également l'affaire du *Barrage de Gut (Etats-Unis c. Canada)*, *ILM*, 1969, vol. 8, pp. 118 ss.

questions environnementales concernant le bassin hydrographique doivent être réalisées²¹⁴.

Les taxes instituées par les Etats à l'encontre des usagers pollueurs de l'environnement seront affectées au financement de la gestion écologiquement rationnelle de la ressource. Des incitations fiscales destinées à aider les opérateurs économiques qui pratiquent une utilisation de la ressource respectueuse de l'environnement doivent être prévues. Les Etats veilleront à ce que le principe pollueur-payeur soit appliqué aux personnes morales et physiques. Nonobstant l'application du principe pollueur-payeur, la violation par un Etat de ses obligations internationales en matière de pollution engage sa responsabilité conformément aux règles du droit international²¹⁵.

Conformément aux dispositions de l'article 4 de la Convention du 11 mars 1972 relative au statut du fleuve Sénégal et à l'article 10 de la Charte, tout projet d'une certaine ampleur ne peut être exécuté sans l'approbation préalable des Etats contractants. Une obligation d'information et de consultation réciproque lie les parties, concernant les effets éventuels des nouveaux projets. Il existe trois types de nouveaux projets : les projets susceptibles d'avoir des effets significatifs, les projets n'ayant pas d'effets significatifs et les projets dérogatoires, motivés par l'urgence. Pour les projets susceptibles d'avoir des effets significatifs, il est fait obligation, avant leur exécution, de les notifier aux Etats parties, par l'intermédiaire du Haut-Commissariat. La notification

214. Article 16 de la Charte. Voir également article 17 de la Charte :

« les Etats contractants adopteront conjointement un plan général d'action environnementale déterminant en particulier les conditions dans lesquelles l'Organisation : prend des mesures de limitation ou de suspension provisoire de certains usages de l'eau, pour faire face à une situation de déficit, à une menace ou aux conséquences d'une catastrophe naturelle ; édicte, dans le respect de l'équilibre général des droits et obligations résultant de la présente Charte et des diverses autorisations accordées, des prescriptions spéciales applicables aux installations, activités et pratiques des usagers, ainsi que les conditions dans lesquelles peuvent être contrôlées, suspendues, limitées ou interdites les modalités d'exercice des divers usages des eaux ; met en place les procédures nécessaires au repérage et à la quantification des sources de pollution, et à la surveillance des effluents. Dans ce cadre, il est procédé chaque année à l'évaluation prospective de la quantité d'eau et de la qualité de l'eau du bassin hydrographique du Fleuve. En complément aux règles générales édictées ci-dessus, les Etats contractants pourront adopter ensemble d'autres dispositions déterminant en particulier les conditions dans lesquelles les règles de police des eaux sont applicables aux eaux partagées. En ce qui concerne les eaux souterraines, il est effectué un recensement cartographique des zones de recharge aquifères, afin de les inventorier, de délimiter les zones d'alimentation et de captage, et de connaître les interactions entre les eaux de surface et les eaux souterraines. »

215. Article 18 de la Charte.

doit se faire en « temps utile » et être accompagnée de toutes les données techniques nécessaires à son évaluation, notamment les études d'impact. Un délai de trois mois est accordé aux Etats pour répondre à la notification, l'absence de réponse valant approbation. En tout état de cause, aucun projet susceptible de modifier d'une manière sensible les caractéristiques du régime du fleuve, ses conditions de navigabilité, d'exploitation industrielle, l'état sanitaire des eaux, les caractéristiques biologiques de sa faune ou de sa flore, son plan d'eau, ne peut être exécuté sans avoir été au préalable approuvé par les Etats contractants. Si le projet est dérogoratoire, l'Etat demandeur fait une déclaration formelle auprès du Haut-Commissariat, auquel est faite l'obligation de le transmettre au président du Conseil des ministres et aux Etats membres de l'OMVS. Des négociations sont ensuite entamées au niveau du Conseil des ministres sur la base d'un dossier instruit par le Haut-Commissariat²¹⁶.

La Commission permanente des eaux demeure le pilier fondamental de la gestion de l'eau et de l'environnement. Elle est chargée de définir les principes et modalités de la répartition des eaux entre les différents secteurs d'utilisation²¹⁷. La Commission permanente des eaux émet un avis consultatif à l'adresse du Conseil des ministres sur tout projet ou programme en rapport avec la gestion de la ressource. Dans ce cadre, elle propose annuellement au Conseil des ministres le programme de gestion des ouvrages²¹⁸. Le statut d'observateur auprès de la Commission permanente des eaux pourra être accordé par le Conseil des ministres sur proposition du Haut-Commissaire à certaines entités des Etats membres de l'OMVS. Ces entités participeront de manière effective aux travaux de la Commission permanente des eaux. Le statut d'observateur peut être accordé aux représentants des usagers, aux représentants des collectivités territoriales, aux représentants des organisations non gouvernementales et aux représentants des comités de gestion décentralisée²¹⁹.

Les dispositions de la Charte resteront inchangées pendant une période initiale de trois ans dite « période probatoire ». Les annexes relatives à la gestion des ouvrages pourront être révisées dans des délais plus courts pour que les modalités techniques d'application de la Charte restent conformes dans la durée aux règles en vigueur et pour tenir compte des évolutions liées au contexte du bassin hydrographique. Les annexes à la Charte seront révisées sur la demande motivée d'un Etat ou sur l'initiative motivée du Haut-Commissariat de

216. Article 24 de la Charte.

217. Article 19 de la Charte.

218. Article 21 de la Charte.

219. Article 23 de la Charte.

l'OMVS en concertation avec les acteurs concernés. Le Conseil des ministres propose, sur la base d'une évaluation, les mesures appropriées aux chefs d'Etat et de gouvernement. Les mesures adoptées deviennent exécutoires²²⁰.

Avec la Charte des eaux, les Etats riverains du Sénégal ont posé les jalons d'un nouveau développement des ressources en eau qui devrait être économiquement viable, socialement équitable et écologiquement durable. Cette avancée fulgurante démontre que le droit international des cours d'eau ne saurait être un « régime se suffisant à lui-même » (*self-contained regime*). Ce droit demeure à la fois un carrefour et un réceptacle pour le droit international administratif, le droit international économique et le droit international de l'environnement. Tel est son présent et tel devrait être son avenir.

220. Article 29 de la Charte.