



HAL
open science

Le droit international réglerait-il les litiges du partage de l'eau ? Le bassin du Nil et quelques autres cas (Note)

Frédéric Lasserre, Annabelle Boutet

► To cite this version:

Frédéric Lasserre, Annabelle Boutet. Le droit international réglerait-il les litiges du partage de l'eau ? Le bassin du Nil et quelques autres cas (Note). *Études internationales*, 2002, 33 (3), 10.7202/704441ar . hal-01794134

HAL Id: hal-01794134

<https://hal.science/hal-01794134>

Submitted on 17 May 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Études internationales

Le droit international réglera-t-il les litiges du partage de l'eau ? Le bassin du Nil et quelques autres cas (Note)

Frédéric Lasserre and Annabelle Boutet

Volume 33, Number 3, 2002

URI: id.erudit.org/iderudit/704441ar

DOI: [10.7202/704441ar](https://doi.org/10.7202/704441ar)

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN 0014-2123 (print)
1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Lasserre, F. & Boutet, A. (2002). Le droit international réglera-t-il les litiges du partage de l'eau ? Le bassin du Nil et quelques autres cas (Note). *Études internationales*, 33(3), 497–514. doi:10.7202/704441ar

Tous droits réservés © Études internationales, 2002

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online. [<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>]



This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research. www.erudit.org

Le droit international réglera-t-il les litiges du partage de l'eau ? Le bassin du Nil et quelques autres cas¹

Frédéric LASSERRE et Annabelle BOUTET*

RÉSUMÉ : En mai 1997, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies adoptait la Convention sur le Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation. Ce texte est le résultat de plusieurs années, voire décennies de travail de la part des juristes internationaux. Tout en apportant des solutions à la gestion des fleuves internationaux, il soulève également un certain nombre d'interrogations quant à la mise en œuvre de ses principes tels que la notion de bassin versant, « l'utilisation et la participation équitables et raisonnables », « l'obligation de ne pas causer de dommages significatifs », par exemple. À travers l'histoire récente du bassin du Nil, qui est souvent cité en exemple, cette étude a pour objectif d'analyser et de questionner la place et le rôle du Droit international public dans la gestion et la réglementation des conflits.

ABSTRACT : In May 1997, the General Assembly of United Nations Organisation adopted the Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses. This convention is the result of several years of negotiations and work among the community of international jurists. While it provides solutions to the international watercourses management, it raises also some questions about the implementation of essential principles like the notion of « basin », the « equitable and reasonable utilisation and participation », or the obligation « to prevent the causing of significant harm ». Through the recent history of River Nile basin, which is often taken as example, this article aims to analyse and to question the place and the role of the international law in the international watercourses management and in conflicts regulation.

* Professeur adjoint au Département de géographie de l'Université Laval à Québec, chercheur régulier à l'Institut québécois des hautes études internationales de l'Université Laval, chercheur associé à la Chaire Raoul-Dandurand en Études stratégiques et diplomatiques de l'UQAM et à l'Observatoire européen de géopolitique à Lyon. Annabelle Boutet est chercheure stagiaire à l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence à l'Unité de recherches irrigation – Cemagref à Montpellier.

1. La recherche diffusée dans cet article a bénéficié du soutien du Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC). Une version réduite et modifiée de cet article a été publiée dans Frédéric LASSERRE et Luc DESCROIX, *Eaux et territoires : tensions, coopérations et géopolitique de l'eau*, Presses Universitaires du Québec/L'Harmattan, Québec et Paris, 2002.

Si, à ce jour, peu de conflits, au sens d'affrontement entre deux États, trouvent une partie de leurs racines dans des disputes sur l'appropriation de réserves d'eau, la raréfaction de cette ressource essentielle, que les Occidentaux prennent souvent pour acquise, est à l'origine de nombreuses tensions entre voisins de par le monde. Dès 1985, les services de renseignements américains estimaient que l'eau pouvait être le catalyseur d'un conflit armé dans au moins 10 endroits différents, essentiellement au Moyen-Orient, mais aussi en Afrique et en Asie. Ce souci est désormais celui des Nations Unies, selon M. Wally N'Dow, secrétaire général de la seconde Conférence des Nations Unies sur les villes, tenue en 1996, pour qui l'eau « pourrait être un facteur de déclenchement de conflit, comme le pétrole l'était dans le passé² ». Des exemples de cristallisation des différends sur l'eau se multiplient à travers le monde. Pourtant, il faut se garder des conclusions hâtives : si les besoins en eau s'accroissent alors que les ressources sont de plus en plus limitées, la dimension conflictuelle du partage de ces ressources ne doit pas nécessairement masquer les possibilités de coopération qu'offre le droit international, pour parvenir à des solutions pacifiques.

La faible conflictualité ouverte liée aux questions de l'eau et le grand nombre de traités et d'accords internationaux qui s'efforcent de résoudre de telles disputes, pour ne pas être la preuve de l'impossibilité des guerres de l'eau, n'en est pas moins un indice que la coopération est encore largement possible³. D'une certaine manière, par le passé, les traités qui ont été signés ont permis d'anticiper ou de stopper, avant qu'il ne soit trop tard, des différends qui auraient pu dégénérer. Ainsi, en 1960, les gouvernements indien et pakistanais, sont parvenus à signer un accord normalisant leurs relations dans le cadre de la gestion des eaux de l'Indus, alors même qu'ils ne sont jamais réellement parvenus à s'entendre dans d'autres domaines diplomatiques.

Après des décennies de travail et de tâtonnement, la *Convention sur le Droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation* a été adoptée en 1997. Tout en apportant des solutions à la gestion des fleuves internationaux, elle soulève également un certain nombre d'interrogations quant à la mise en œuvre de ses principes tels que la notion de bassin versant, « l'utilisation et la participation équitables et raisonnables », « l'obligation de ne pas causer de dommages significatifs », par exemple.

Au cours des prochains développements, nous étudierons, à la fois les tâtonnements et les avancées du droit international confronté aux exigences des gouvernements, jaloux de leurs prérogatives, pour parvenir finalement à l'émergence d'une norme commune contenue dans la convention de 1997, et s'interroger sur son avenir.

-
2. Frédéric LASSERRE, « L'eau : source de conflit ou facteur de coopération ? », *Le Devoir*, Montréal, 14 août 2000.
 3. Frédéric LASSERRE, « Les guerres de l'eau : mythe ou réalité future ? » dans F. LASSERRE et L. DESCROIX, *op. cit.*, pp. 25-35.

I – Un droit international encore très flou

La diversité des situations potentiellement conflictuelles, au sujet du partage de l'eau, implique qu'il est difficile d'élaborer un mécanisme général de résolution de ce type de dispute, et ce d'autant plus que le droit international est, à ce sujet, flou et peu homogène. De nombreux traités et conventions existent pour réguler et régir les usages des cours d'eau entre pays riverains ; un index préparé par la FAO en recensait plus de 2000 en 1978⁴. Cependant, en cas de conflit, le droit international général n'est pas d'un grand recours.

D'une part, une bonne partie des textes, plus ou moins anciens, a permis de réguler et de libérer la navigation sur de grands axes fluviaux dans l'esprit des traités européens sur le Rhin ou le Danube. En d'autres termes, il s'agissait avant tout d'instaurer un *modus vivendi* interétatique, fondé sur les théories du libéralisme et du mercantilisme du XIX^e siècle, et qui concernait uniquement les questions de transport, et dans certains cas la production hydroélectrique. À ce titre, le traité de 1908 sur les eaux limitrophes entre le Canada et les États-Unis en est un bon exemple.

D'autre part, la plupart des conflits actuels potentiels ont trait à l'utilisation même des ressources hydrauliques comme bien de production, dans le but de générer des richesses. L'utilisation de ces ressources touche un plus large public et implique des intérêts économiques plus importants, en particulier lorsqu'elle vise des pays en développement où, bien souvent, la principale richesse est l'agriculture irriguée, grande consommatrice d'eau.

La multiplication des traités n'est pas un gage de l'extension des compétences des normes internationales en matière d'utilisation des cours d'eau. Dans une communication, Jacques Sironneau recense près de 300 traités actuellement en vigueur, mais souligne dans le même temps que seuls 61 des 200 bassins internationaux sont concernés⁵. Il semble que la plupart des textes sont anciens et se caractérisent par deux éléments : d'une part la première vague importante de traités impliquait essentiellement les puissances occidentales, européennes et américaines, qui dominaient le monde à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, la seconde vague a suivi la décolonisation.

Par ailleurs, ces textes reproduisaient les modes d'appréhension et les préoccupations à l'égard des ressources hydrauliques à ces différentes époques. Il s'agissait de préoccupations sectorielles et non globales. En outre, à l'échelon international, l'utilisation massive de l'eau à des fins productives ne se posait que rarement (ex. bassin du Nil). Pour être plus précis, le système juridique actuel n'est que l'héritage des valeurs et préoccupations qui ont mené à son élaboration mais ne reflète plus vraiment la réalité actuelle devenue beaucoup plus complexe.

4. « Systematic Index of International Water Ressources Treaties », Food and Agriculture Administration, Rome, *Legislative Study*, n° 15, 1978.

5. Jacques SIRONNEAU, « Le droit international de l'eau existe-t-il ? », *Congrès International de Kaslik*, Liban, 18-20 juin 1998.

La multiplication des États et des besoins en eau a généré la nécessité de renouveler la codification, mais celle-ci se révèle beaucoup plus difficile du fait même de ce qui la motive, soit opérer un partage global des ressources en eau dont les enjeux économiques sont devenus considérables dans un environnement beaucoup plus complexe.

En ce qui concerne le corpus juridique du partage des ressources hydrauliques, diverses doctrines s'opposent, mais il existe en réalité trois courants essentiels : celui qui protège les régions ou les pays en aval, celui qui protège les régions ou les pays en amont et celui qui appréhende le cours d'eau dans sa totalité.

Les deux premiers sont le fruit de la domination du concept westphalien de l'État et ne visent que la protection de la souveraineté qui en découlait. Le dernier ambitionne de transcender cet obstacle qui ne conduit qu'à des semi-résultats.

Ces nombreux corps de doctrine tentent de définir les droits qui régissent l'usage des cours d'eau. Il ressort que ces doctrines favorisent souvent le pays concepteur de chaque théorie. Ainsi, l'Égypte préfère les doctrines de l'intégrité territoriale, qui garantissent en quelque sorte au pays d'aval un droit imprescriptible sur tout ou partie des eaux, et recourt à la notion de « droits historiques », en vertu de laquelle l'antécédence de l'usage confère un droit d'usage et de contrôle sur l'ensemble des revendications des autres pays riverains, et qui pourraient être concurrentiels.

Le point commun de ces doctrines est la tentative de définir, voire de légitimer les processus d'appropriation d'une ressource par définition mouvante, en d'autres termes les droits des sociétés et de leur gouvernement de l'exploiter à leur convenance. Au-delà des efforts de certains États pour tenter de résoudre les différends et d'établir une réelle coopération, la représentation fondamentale des gouvernements est que l'eau est une ressource du territoire, et donc que la souveraineté territoriale doit s'exercer sur elle en toute indépendance : à l'instar des gisements de minerais, elle fait partie du patrimoine du territoire, qu'elle structure et dont elle en dessine certains des contours, au même titre que les chaînes de montagnes ou les autres éléments du relief, même si les cours d'eau le traversent sans s'y arrêter – d'où la difficulté de trouver un terrain d'entente sur la façon de les partager.

A — La souveraineté territoriale absolue

Pour ne citer qu'un exemple, lorsque les États-Unis, à la fin du XIX^e siècle, commencèrent la mise en valeur agricole du sud-ouest, ils se mirent à dériver le cours du Colorado afin d'irriguer les terres. En 1895, le Mexique protesta officiellement, rappelant que les droits d'usage des agriculteurs mexicains en aval étaient beaucoup plus anciens que ceux des Américains. Le gouvernement américain conçut alors la doctrine dite Harmon, du nom du juge Judson Harmon, chargé d'élaborer la position officielle des États-Unis, et selon laquelle :

le principe fondamental du droit international est la souveraineté absolue de chaque État, par opposition à tous les autres, sur son territoire. La juridiction de l'État sur son propre territoire est nécessairement exclusive et absolue. Ses seules limites sont celles qu'il s'impose lui-même⁶. L'État est donc libre d'employer l'eau qui se trouve sur son territoire comme bon lui semble : la ressource n'est pas du tout conçue comme commune⁷.

Cette doctrine de la *souveraineté territoriale absolue* sur le territoire et ses ressources est encore implicitement invoquée de nos jours par la Turquie et le Tadjikistan notamment. Ce dernier a même envisagé de facturer à son voisin en aval, l'Ouzbékistan, l'eau du Syr Daria et de l'Amou Daria qui traversent son territoire⁸. Tant pour le gouvernement turc que tadjik, nous touchons les limites extrêmes de l'utilisation de cette doctrine qui conduit le premier à envisager d'exercer un certain contrôle sur l'usage de l'eau fait par les autres riverains et le second de faire payer un usage pour le « simple » fait que la source des cours d'eau se trouve sur son territoire.

B — L'intégrité territoriale absolue

Symétrique du principe de souveraineté territoriale absolue, celui d'intégrité territoriale absolue précise que chaque État doit permettre aux cours d'eau de poursuivre leur cours; ils ne peuvent en interrompre le flot, ni en augmenter ou en réduire le débit. Cette doctrine favorise, bien entendu, les États d'aval, qui sont investis d'un droit de surveillance des activités des pays d'amont sur le cours des fleuves⁹. L'Égypte, notamment, se prévaut d'une telle doctrine, mais ce n'est pas là son principal argument.

Selon les représentations égyptiennes de la structure du bassin nilotique, le gouvernement ne peut évoquer d'autre doctrine. Sa situation à l'extrémité du Nil, autrement dit loin de ses sources, met le pays dans une position de dépendance totale à l'égard des pays en amont. Le gouvernement égyptien n'aurait donc que peu de recours si les autres gouvernements optaient pour des politiques hydrauliques qui pourraient avoir de graves conséquences sur le débit du Nil — ce qui a été peu le cas jusqu'à présent et ce malgré, par exemple, l'hostilité ouverte des gouvernements éthiopiens. En effet, aucun des

6. Mutoy MUBIALA, *L'évolution du droit des cours d'eau internationaux à la lumière de l'expérience africaine, notamment dans le bassin du Congo/Zaire*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, p. 19.

7. David LAZERWITZ, « The Flow of International Water Law : the International Law Commission's Law of the non-Navigational Uses of International Watercourses », *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 1, n° 1, 1993, p. 15.

8. *The Economist*, 4 juillet 1998.

9. David LAZERWITZ, *op. cit.*, p. 17 ; Mutoy MUBIALA, *op. cit.*, p. 21.

pays riverains n'a pu encore égaler la puissance, même relative, économique, politique ou militaire de l'Égypte¹⁰.

C — La première appropriation

Une autre doctrine juridique, qui fait force de loi dans la plupart des États de l'Ouest américain, sans avoir reçu de consécration internationale, faisait valoir le droit de propriété sur la ressource du premier à avoir mis en valeur l'eau. La propriété ne dépendait ainsi non pas de la position géographique, mais de la chronologie de la mise en valeur. L'usage doit être constant, et le droit de propriété peut être annulé s'il est prouvé que le propriétaire ne fait pas usage de l'eau. Ainsi, au Wyoming, toute source d'eau non mise à profit pendant cinq ans peut faire l'objet d'un recours en transfert de propriété.

Ce principe est aussi invoqué implicitement par des États comme la Syrie, l'Irak et l'Égypte, au nom d'une très ancienne mise en valeur des eaux de la Mésopotamie et du Nil. Hillel Shuval, professeur à l'Université Hébraïque de Jérusalem, estime également qu'Israël bénéficie d'un titre de première appropriation des eaux du bassin du Jourdain, après avoir mené tous les travaux de mise en valeur des nappes aquifères et du fleuve¹¹.

Une conception qui soulève en fait deux points quant au processus d'appropriation, tout particulièrement en cette période de haute technicité, d'une part quant à la primo-appropriation mais également, et surtout quant aux droits de celui qui a mis en valeur et développé la ressource et qui exige, au moins un recouvrement de ses frais, voire l'obtention de bénéfices. En d'autres termes, une telle conception peut amener un questionnement sur le rôle des compagnies privées internationales qui participent à la mise en valeur des ressources hydrauliques à des fins lucratives. En effet, l'extension des moyens et des compétences de ces compagnies dans le domaine de la gestion et de la protection de l'environnement et particulièrement celles de l'eau pourrait amener celles-ci à jouir de pouvoirs considérables.

Cependant, cette doctrine est très contestée sur la scène internationale et n'est pas reprise dans les textes formellement négociés sous l'égide des Nations Unies. L'Égypte a également et très largement développé la thèse de ses « droits historiques » sur les eaux du Nil, comme nous l'étudierons ultérieurement.

D — Des positions mouvantes au gré des intérêts

D'un strict point de vue juridique, la construction d'une approche légale pour élaborer d'éventuelles solutions aux conflits « hydropolitiques » pouvait sembler compromise à cause des positions changeantes des États.

10. Annabelle BOUTET, « La question de l'eau au Proche-Orient. Des politiques publiques pour la nécessité. Le cas de l'Égypte », Thèse de doctorat en Science politique, Université d'Aix-Marseille, 1999.

11. Hillel SHUVAL, « La dernière goutte », RDI, diffusé à Montréal le 17 juin 2001.

Ainsi, en 1959-60, lors d'une dispute avec le Canada à propos du bassin du fleuve Columbia et de l'aménagement d'un de ses affluents, la rivière Kootenay, les États-Unis ont adopté une attitude diamétralement opposée à celle de la doctrine Harmon. En effet, soucieux d'exploiter le potentiel hydro-électrique de la Kootenay au Montana, le gouvernement américain proposa au Canada une indemnité pour l'inondation de son territoire occasionnée par la construction du barrage Libby, mais aucune part de la production électrique¹². Le Canada menaça alors de dériver un débit important de la Kootenay vers le Fraser, en territoire canadien. Contestant le projet canadien, les États-Unis invoquèrent la doctrine de « première appropriation », soit la doctrine invoquée par le Mexique lors du différend sur le Colorado¹³. Face à la fermeté canadienne et à leur menace de détournement des affluents canadiens pour d'autres projets, les États-Unis ont finalement accepté d'ajouter une partie de l'énergie électrique produite à la contrepartie financière déjà offerte pour compenser les terres inondées.

Dans la même veine, un différend a opposé, en 1958, la France et l'Espagne à propos du lac Lanoux. Entièrement situé sur le territoire français, ce lac pyrénéen déverse ses eaux dans la rivière Carol qui s'écoule vers l'Espagne. Depuis le début du siècle, de nombreux projets visant à détourner les eaux de ce lac, qui normalement s'écoulent vers la Méditerranée, moyennant leur transfert dans le bassin versant de l'Atlantique, et afin de produire de l'électricité, avaient été envisagés en France. Même s'il était prévu de restituer les quantités d'eau détournées par un système de pompage, ces projets se heurtèrent systématiquement à l'opposition des Espagnols qui estimaient que leur réalisation serait contraire à leurs intérêts.

Appelés à trancher cette controverse, les arbitres estimèrent que :

l'État d'amont 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 propres¹⁴.

La position de l'Espagne était alors de défendre le principe de l'intégrité territoriale absolue, principe rejeté par la cour d'arbitrage¹⁵. Or, de nos jours,

-
12. À ce titre, voir les contributions de B. SADLER, « The Management of Canada – US Boundary Waters : Retrospect and Prospect », *Natural Resources Journal*, n° 26, 1986 et N.A. SWAINSON, « The Columbia River Treaty – Where do we go from here ? », *Natural Resources Journal*, n° 26, 1986.
 13. Stephen McCaffrey, « Water, Politics, and International Law », in *Water in Crisis*, P. GLEICK (dir.), Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security, Stockholm, 1994, p. 96.
 14. Serge PANNETIER, « La protection des eaux douces », *Le Droit International face à l'éthique et à la Politique de l'environnement*, Genève, Georg éditeur, 1996, <http://w3.unige.ch/sebes>.
 15. János BRUHÁCS, *The Law of non-Navigational Uses of International Watercourses*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 44.

Madrid s'efforce d'une part de contenir les critiques du Portugal qui lui reproche de trop utiliser les eaux des fleuves communs (Douro, Tage, Guadiana), et, d'autre part, envisage de construire des ouvrages de dérivation des eaux de l'Èbre vers le sud du pays, une politique qui ne concerne que le territoire espagnol, mais qui n'en est pas moins contraire au principe de l'intégrité territoriale absolue.

Enfin, nous pouvons souligner la position de l'Inde au sujet du Gange¹⁶. En 1996, sous la pression du Bangladesh, le gouvernement de New Delhi a accepté de négocier un traité d'allocation des eaux du fleuve, alors qu'il avait unilatéralement décidé d'en dériver une partie grâce au barrage de Farakka et afin de lutter contre l'envasement du port de Calcutta. En 1968, l'Inde avait accepté le principe que « chaque État riverain avait droit à une part raisonnable et équitable d'un fleuve international », alors qu'elle contestait le caractère international même du Gange. Mais, en décembre 1991, les accords entre l'Inde et le Népal, dont les rivières fournissent le gros du débit du fleuve, ont été négociés sans la participation du Bangladesh. Ce dernier a protesté avec véhémence contre son exclusion alors que ces accords pouvaient affecter le débit du Gange sur son territoire. En 1996, un traité a été signé entre l'Inde et le Bangladesh pour régler le litige portant sur la gestion des eaux du Gange, mais le Bangladesh persiste à déplorer l'attitude indienne bloquant toute négociation tripartite (Bangladesh, Inde, Népal) à l'échelle du bassin versant.

E — Le cas du bassin du Nil

L'Égypte, pays d'aval, a mis en valeur les eaux du Nil depuis plusieurs millénaires. Dépendant à près de 95 % des eaux du Nil pour son approvisionnement, – le reste étant fourni par l'exploitation d'aquifères fossiles, et d'un peu d'eau de pluie sur les rives de la Méditerranée – le pays a, dès avant son indépendance en 1922, mené une active politique visant à pérenniser son accès à cette ressource. En 1906, un traité a été conclu entre les Britanniques, alors puissance tutélaire de Égypte, et l'Éthiopie, selon lequel le gouvernement d'Addis-Abeba ne pourrait modifier le régime du Nil bleu sans l'accord de Londres¹⁷. De même, au cours de la première moitié du xx^e siècle, les autorités des diverses colonies britanniques avaient accepté de ne pas engager de travaux hydrauliques dans le bassin sans l'accord de l'Égypte¹⁸. Enfin, en 1929 puis en 1959, le gouvernement égyptien a signé deux traités le liant au gouvernement soudanais à propos de la répartition de l'ensemble des volumes disponibles du fleuve à partir du territoire soudanais, autrement dit qui incluaient les eaux du Nil blanc venant du Sud et les eaux du Nil bleu venant de l'Est.

16. M. Rafiqul ISLAM, *The Ganges Water Disputes : International Legal Aspects*, Daka, Bangladesh University Press, 1987 ; B.M. ABBAS, *The Ganges Waters Dispute*, New Delhi, Vikas, 1982.

17. Le Nil bleu est le principal affluent du Nil (85 % du débit global à Assouan) qui fournit la plus grande part de l'eau à l'Égypte.

18. Tarek MAJZOUB, *Les fleuves du Moyen-Orient. Situation et prospective juridico-politique*, Paris, L'Harmattan, 1994.

La doctrine de l'Éthiopie, qui a encore très peu mis en valeur son potentiel hydraulique, repose sur le principe de la souveraineté territoriale : les eaux du Nil bleu en territoire éthiopien relèvent de la souveraineté de l'Éthiopie.

Pour contrer la menace que représenteraient des prélèvements massifs dans les eaux du Nil bleu, l'Égypte n'a eu de cesse de tenter de faire reconnaître le principe de la première appropriation, selon des « droits historiques » que lui conférerait son emploi séculaire des eaux du Nil. Le Caire se réfère notamment à la note E/ECE/L.36 de la Commission économique pour l'Europe de 1952, laquelle fait référence à de tels droits historiques pour écarter l'application de la Doctrine Harmon et préserver les « droits des autres États riverains sur les fleuves internationaux ». Cet argument paraît faible, car on peut douter de la portée juridique, en droit coutumier international, de l'invocation par l'Égypte d'une note désormais ancienne émanant d'une commission à vocation européenne, fût-elle des Nations Unies.

L'Égypte a retenu cette note afin de contrer la doctrine éthiopienne de souveraineté territoriale absolue, mais elle en est venue à développer l'argument d'une souveraineté implicite sur les eaux du Nil, souveraineté qui découlerait de ses prétendus droits historiques enracinés dans l'histoire ancienne. La validité juridique actuelle des prétentions égyptiennes est cependant contestable¹⁹ :

- Le traité de 1906 a été dénoncé par l'Éthiopie en 1954, et un vide juridique le remplace, alors que l'Égypte et le Soudan estiment qu'il demeure valide même après sa dénonciation. Cependant, aucun geste n'est venu du gouvernement éthiopien, jusqu'à présent, et qui viserait à ouvrir des négociations pour une redéfinition de l'utilisation des eaux du Nil. Certes l'attitude du gouvernement égyptien ne vise qu'à protéger ses propres intérêts mais le gouvernement éthiopien est demeuré hostile à toutes les tentatives diplomatiques entreprises dans la région.
- Le traité de 1959 soudano-égyptien alloue la totalité des eaux du fleuve mesurées à Assouan mais ne lie en rien les autres États du bassin et ne saurait limiter leur accès aux eaux du Nil blanc ou du Nil bleu. La rédaction du texte ne prétend objectivement pas autre chose mais sans doute pêche-t-il justement par cette absence criante des autres États riverains : Le Caire et Khartoum ont opté pour un libellé qui prévoit l'appropriation de toutes les eaux du Nil, et non une répartition du débit du fleuve à son entrée au Soudan. De plus, un des articles du traité stipule, très logiquement d'un point de vue égyptien, qu'aucun ouvrage ne pourra être entrepris hors du territoire des deux pays sans l'accord des tierces parties, explicitant ainsi le caractère régional et contraignant pour les autres pays non signataires que l'Égypte entendait donner à ce

19. J.W. DELLAPENNA, « River as Legal Structures : The Examples of the Jordan and the Nile », *Natural Resources Journal*, n° 36, 1996.

traité. En dehors des aspects diplomatiques qui entourent son élaboration, ce texte n'est pas tant une aberration juridique d'un point de vue technique – il partage une ressource en s'appuyant sur des chiffres qui tenaient lieu de faits avérés en 1959, mais bien plutôt parce que les deux pays signataires prétendaient, sur la base d'un traité bilatéral, et faute d'appui de la part de l'Éthiopie et des autres pays d'amont, leur imposer malgré tout un partage, au seul bénéfice des pays d'aval qui plus est.

Le Caire estime que les États d'amont du bassin sont les États successeurs des colonies britanniques, et sont donc liés par les décisions administratives prises avant leur indépendance, notamment la promesse de ne pas entreprendre de travaux hydrauliques sans accord préalable. Les anciennes colonies britanniques du bassin du Nil ne reconnaissent pas la continuité en droit des décisions de Londres, et invoquent notamment la doctrine Nyerere, du nom du président tanzanien, qui a rejeté explicitement les engagements britanniques qui liaient les colonies dans la déclaration d'Arusha de 1967.

L'attitude de l'Éthiopie, qui a toujours cherché à bloquer les initiatives égyptiennes en matière de gestion des eaux du Nil²⁰, répond à son désir de faire reconnaître la nullité du traité soudano-égyptien de 1959, et à ne pas donner de crédit à la doctrine égyptienne des « droits acquis », en contestant systématiquement les projets hydrauliques égyptiens, alors même que ceux-ci ne l'affectent pas directement. Tout se passe comme si l'Éthiopie, redoutant la force du précédent, craignait que l'absence de contestation de sa part équivaille à la reconnaissance des principes de droits historiques invoqués par l'Égypte.

L'exemple des rivalités dans le bassin du Nil montre bien à quel point les doctrines juridiques sont modulées pour servir les desseins géopolitiques particuliers, et, en retour, à quel point certaines représentations géopolitiques prétendent s'ancrer dans une légitimité à caractère juridique. La question de la répartition des eaux du Nil alimente essentiellement les relations diplomatiques entre l'Égypte, l'Éthiopie et le Soudan²¹. Le Nil constitue l'unique source pérenne d'eau en Égypte, ce qui renforce la représentation égyptienne qu'il lui est plus vital que pour les autres pays d'amont, et que ces derniers pourraient exploiter d'autres ressources dont ils disposent. L'Éthiopie dispose d'autres rivières qui relèvent souvent du bassin du Nil bleu et dont l'exploitation revient à diminuer la ressource globale du Nil. Dans tous les cas, il s'agit de bassins internationaux dont la gestion suppose des accords avec des pays peu pourvus en eau, tels que l'Érythrée (rivière Atbara), le Kenya (rivière Omo) et la Somalie (Djouba et Chébéli). Par ailleurs, elles traversent des régions moins peuplées, donc moins exigeantes en eau alors que le Nil bleu draine la région de plus forte densité de l'Éthiopie.

20. Frédéric LASSERRE, « L'Égypte peut-elle envisager un partage du Nil ? », dans Frédéric LASSERRE et Luc DESCROIX, *op. cit.*, pp. 104-116.

21. John WATERBURY, *Hydropolitics of the Nile Valley*, New York, Syracuse University Press, 1979.

D'un autre côté, le gouvernement de l'Éthiopie s'est cristallisé sur ce partage des eaux du Nil alors même que, pour des raisons liées aussi bien à la gestion de son développement qu'à l'instabilité politique, il n'a pratiquement pas mis en valeur ce cours d'eau, ce qui confirme à la fois l'instrumentalisation du droit et celle de la gestion de l'eau.

Cette très grande divergence des doctrines et cette instrumentalisation du droit international pourraient-elles être réduites avec l'avènement d'une nouvelle norme internationale sur la gestion et le partage de l'eau ?

II – La difficile édification du droit international

Le principe de la souveraineté des États sur les eaux qui s'écoulent sur leur territoire a été reconnu, mais limité dans la *Déclaration de Stockholm sur l'environnement* de 1972, déclaration élaborée dans le cadre de la première conférence internationale sur l'environnement et le développement. Le principe 21 de la déclaration de Stockholm confirme le droit des États d'exploiter les ressources naturelles sur leur territoire, dans la mesure où cette exploitation ne cause pas de préjudice aux États voisins. Dans le cas de l'eau, il s'agit des États riverains situés en aval des interventions posées. Le principe établit donc un équilibre entre la souveraineté sur les ressources et la protection des ressources partagées. Le principe 21 de la déclaration de Stockholm a été confirmé comme faisant partie intégrante du droit coutumier international relatif à l'eau dans une décision de la Cour internationale de justice (CIJ), rendue en 1997, dans une dispute impliquant la Slovaquie et la Hongrie concernant le détournement des eaux du Danube pour la construction d'un barrage hydroélectrique.

Le principe 24 de la déclaration de Stockholm invite les États à coopérer, afin d'instaurer une utilisation équitable et durable des ressources en eau partagées. Cette coopération doit être basée sur le respect de la souveraineté des États, sur l'égalité des entités souveraines et sur la protection de l'environnement²².

Aucune des trois doctrines juridiques recensées, souveraineté absolue, antécédence historique, intégrité territoriale absolue, n'a obtenu de consécration dans la jurisprudence internationale. Comme nous l'avons déjà souligné, c'est sur la base de la défense de leurs intérêts que les États optent pour telle ou telle doctrine juridique. Les pays d'amont, comme les États-Unis, l'Autriche, l'Inde (cas du Gange), le Chili, l'Éthiopie, se réfèrent à la doctrine Harmon, tandis que les pays d'aval ont milité pour le principe d'intégrité territoriale absolue, comme la Bolivie, le Bangladesh, le Pakistan, l'Égypte, la Jordanie²³. Le règlement pacifique des différends semble le plus souvent prévaloir sur le

22. *Le droit international relatif à l'eau*, ministère des Relations internationales, Québec, http://www.mri.gouv.qc.ca/la_bibliotheque/eau/droit_fr.html.

23. János BRUHÁCS, *The Law of non-Navigational Uses of International Watercourses*, op. cit., 1993, p. 44.

conflit ouvert, mais cela n'induit pas nécessairement la mise en œuvre de processus de coopération interétatique durables et fondés sur le respect équitable des intérêts des différentes parties. En règle générale, l'adoption d'un traité se fait au profit de la partie la plus forte, à l'issue de longs marchandages comme l'atteste par exemple le cas des pressions de la Chine sur ses voisins pour la renégociation des frontières terrestres et maritimes²⁴, ou celui de l'Égypte.

Des travaux de nombreuses commissions juridiques, – comme l'Institut de Droit International, l'Association de Droit International, ou la Commission de Droit international des Nations Unies –, émerge la notion d'« usage et de répartition équitable ». Cette notion a été invoquée lors de la publication, par l'Association de Droit International en 1966, des Règles d'Helsinki sur l'utilisation des cours d'eau internationaux ; elle a été reprise en 1991 par la Commission dans son projet de *Loi sur les Utilisations des Cours d'eau internationaux à d'autres fins que la navigation*²⁵. En l'absence, jusqu'à la ratification éventuelle de la *Convention sur les Utilisations des Cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation* des Nations Unies de 1997²⁶, d'une norme juridique internationale en la matière, le droit international coutumier, à travers les décisions arbitrales, les traités bilatéraux et les avis des associations de droit, montre une claire évolution vers le concept de « partage équitable » modulé par la nécessité de l'effort de ne pas « causer de tort »²⁷.

Mais, outre que la notion de répartition équitable, dans l'éventualité où cette notion prendrait force de loi internationale, est elle-même sujette à interprétation et à négociations, elle implique, poussée à son extrême, des changements radicaux dans les économies des États riverains d'un même fleuve. Ainsi, le commentaire général de l'Association de Droit International sur les Règles d'Helsinki prévoit qu'un « usage présent et raisonnable peut être

24. Frédéric LASSERRE, *Le Dragon et la Mer. Stratégies géopolitiques chinoises en mer de Chine du Sud*, coll. Chaire Raoul-Dandurand/UQAM, L'Harmattan, Montréal/Paris, 1996, pp. 285-309.

25. Peter GLEICK, « Water and Conflict. Fresh Water Resources and International Security », *International Security*, vol. 18, n° 1, 1993, p.106 ; Terry MUELLER et Alan MCCHESENEY, « Le Droit relatif à l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation », *Écodécision*, été 1995 ; « Recent Developments of the International Law Commission Regarding International Watercourses and their Implications for the Nile River », *Water International*, vol. 20, 1995, pp. 198-200.

26. En avril 2002, 16 États avaient signé la Convention et 12 l'avaient ratifiée. Il faut 35 ratifications pour qu'elle entre en vigueur. On mesure la lenteur de la progression du processus de ratification quand on se souvient que ce texte a été entériné par l'ONU en 1997 avec une très forte majorité.

27. Joseph DELLAPENNA, « The Customary International Law of Transnational Fresh Waters », *International Journal of Global Environmental Issues*, vol. 1, n° 3-4, 2001, pp. 264-305.

reconnu dans une certaine mesure », mais que son poids relatif dans la balance de l'usage équitable peut être dépassé par d'autres facteurs comme :

l'existence de productions agricoles alternatives [...], l'emploi d'un mécanisme d'utilisation archaïque et source de gaspillage et son possible remplacement par des méthodes moins gaspilleuses dans la limite des capacités financières du pays²⁸...

Autrement dit, le droit ne cautionne pas une structure de consommation à un moment donné, puisqu'il peut être argumenté qu'un pays peut avoir besoin de moindres quantités compte tenu d'un potentiel d'économies.

Dans cette optique, la Turquie, qui poursuit son programme unilatéral de mise en valeur de son potentiel hydroélectrique en Anatolie après que l'Irak et la Syrie aient commencé à exploiter l'eau du Tigre et de l'Euphrate à des fins agricoles, pourrait demander que ces pays modifient leurs techniques d'irrigation afin de permettre à Ankara d'avoir un juste accès aux ressources potentielles du bassin de ces deux fleuves. *A contrario*, la Syrie et l'Irak peuvent développer le raisonnement que la taille des réservoirs est disproportionnée par rapport aux besoins de développement du sud-est anatolien. Pour difficiles à défendre que soient de telles positions, elles n'en découlent pas moins du principe de la recherche d'alternatives, entériné dans la Convention de 1997 à l'article 6.1.g.

Cette position cautionne la plupart des travaux des organisations internationales quant à l'utilisation raisonnable et rationalisée des ressources hydrauliques et qui vise à l'introduction de valeurs économiques telles que la recherche de techniques économes d'eau ou l'abandon de secteurs d'activités au contraire trop consommateurs d'eau. Elle relance également la question de l'accès aux techniques et de leur mise en œuvre et nous ramène à la validité des normes internationales et de leur sanction. En effet, comment espérer que le gouvernement d'un pays en développement accepte de moderniser son agriculture pour se conformer aux directives de la convention ? Autrement dit, comment obtenir l'adhésion de ce gouvernement à cette convention si, d'autre part, il abdique face aux coûts de la modernisation ? Ces questions ne concernent pas uniquement les pays pauvres du Sud mais également le problème de la pollution dans les pays industrialisés et les moyens mis en œuvre, ou pas, pour y remédier.

III – La Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation

A — Une échelle spatiale s'impose : le bassin versant

La *Convention sur les Utilisations des Cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*, votée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 21

28. Stephen McCaffrey, « Water, Politics, and International Law », *op. cit.*, 1994, p. 98.

mai 1997 après 27 ans de travaux, constitue un effort d'instaurer des principes juridiques homogènes et cohérents, destinés à pallier la multiplicité des théories juridiques concurrentes. La convention reprend pour l'essentiel le principe 21 de la Déclaration de Stockholm en obligeant les États à prendre les mesures appropriées pour prévenir les dommages qui peuvent être infligés aux autres États par leur utilisation des ressources en eau (article 7). Elle reprend également le principe 24 en exigeant que les États d'un bassin versant coopèrent sur une base d'égalité, d'intégrité, de bénéfices mutuels et de bonne foi.

Le principe retenu par les législateurs est qualifié de *principe de souveraineté territoriale réduite* : l'État est libre de concevoir des projets de mise en valeur de l'eau qui coule sur son territoire, mais il doit s'efforcer de ne pas porter atteinte aux intérêts des autres pays riverains du même cours d'eau et de ses affluents.

Si l'expression de « bassin versant » n'a pas été retenue, elle est cependant bien présente car l'article 2.a précise qu'il faut entendre, par cours d'eau, « 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 ».

Cette notion de gestion de l'eau au niveau du bassin versant, qui semble aujourd'hui faire la quasi-unanimité des juristes, des scientifiques et des gestionnaires, n'implique pas pour autant qu'il soit inconcevable de faire preuve d'imagination dans les négociations, et d'élaborer des approches qui s'éloignent quelque peu de cette norme internationale. En particulier, des projets de gestion globale de l'eau au niveau d'un ensemble de bassins indépendants ont déjà vu le jour. La Turquie a ainsi proposé, en vain, de régler son différend avec la Syrie en introduisant des mécanismes de gestion regroupant l'Euphrate et l'Oronte, une proposition non dénuée de calculs politiques et que la Syrie a rejetée à cause de calculs semblables. Les États-Unis et le Mexique, pour leur part, ont adopté une approche officielle de gestion des volumes combinés du Rio Grande et du Colorado²⁹.

B — La pérennisation des représentations territoriales

En érigeant le bassin versant comme unité de gestion des cours d'eau, les législateurs ont sans doute voulu définir un cadre global qui permettrait de tenir compte de l'ensemble des facteurs sociaux, économiques, politiques et environnementaux qui seraient susceptibles d'affecter tous les États riverains. Mais il importe, tout d'abord, de souligner que les traductions administratives de cette unité spatiale ne sont pas toujours aussi objectives que le voudrait leur façade d'unité naturelle³⁰ et légitimée par un discours scientifique.

29. Itay FISHHENDLER et Eran FEITELSON, « Transboundary Water Institutions : A Spatial Discrepancy Perspective », 98^e Colloque de l'Association of American Geographers, Los Angeles, 19-23 mars 2002.

30. Sylvie VIEILLARD-COFFRE, « Gestion de l'eau et bassin versant. De l'évidente simplicité d'un découpage naturel à sa complexe mise en pratique », *Hérodote*, n° 102, 2001, pp. 139-156.

De plus, le concept de bassin versant renforce implicitement un lien déjà très fort que nombre de gouvernements établissent entre les dimensions symboliques de l'eau et du territoire. Loin d'être considérée comme une simple ressource naturelle, au demeurant fort importante, mais dont la valeur économique et sociale est sans commune mesure avec d'autres ressources comme l'or, le pétrole, la forêt, – ressources qui suscitent des débats beaucoup moins émotifs que dans le cas de l'eau³¹ –, l'eau est l'objet d'une représentation qui la lie intrinsèquement au territoire. L'eau vient, le plus souvent, par un fleuve qui fait partie du territoire : par extension, elle fait elle-même partie du territoire. Le bassin versant conforte cette représentation fortement spatialisée de l'eau, au détriment d'une version plus économique de la ressource. Sans porter de jugement sur cet impact – déterritorialiser l'eau revient aussi à donner des arguments en vue d'une certaine mercantilisation – il n'en reste pas moins que la pérennité des représentations territoriales liées à l'eau s'en trouve renforcée.

Or, il semble qu'une des causes majeures de l'échec relatif de la normalisation internationale de l'utilisation des ressources hydrauliques ait été la territorialité de ces dernières, ce qui renvoie directement aux principes de l'État-nation et de souveraineté, comme il a été souligné plus haut.

En outre, la politique égyptienne démontre à quel point un tel concept peut être instrumentalisé s'il est sorti de son contexte de gestion concertée. D'une part, les constructions symboliques s'appuient largement sur l'unité géographique, historique, voire humaine du bassin du Nil dans le but essentiel de légitimer les droits et pouvoirs du gouvernement sur la totalité des activités qui entourent le fleuve, depuis ses sources les plus éloignées³². Ce qui, d'autre part, souligne les risques hégémoniques si la définition du bassin versant n'est pas élaborée sur une base commune.

Un autre point soulevé par la reconnaissance du concept de bassin versant au sein des instances internationales, renvoie à l'importance de la dimension locale et microsociale de la gestion de l'eau. En effet, le propre du droit international public est de réguler les activités humaines à l'échelle des relations interétatiques, mais rares sont les textes qui partent d'une optique résolument centrée sur la vie des populations – à l'exception, bien entendu, du droit communautaire –. Or la signification du bassin versant et la notion de partage équitable ne renvoient pas seulement à des abstractions mais devraient avoir des conséquences directes sur les comportements de chaque individu. Ce qui soulève la question de la mise en œuvre effective des normes qui en découlent, et le travail nécessaire, en aval, d'explication et de légitimation.

31. La forêt pourrait être la ressource naturelle dont l'exploitation provoque le plus de débats publics, surtout dans les pays développés.

32. Annabelle BOUTET, *L'Égypte et le Nil. Pour une nouvelle lecture de la question de l'eau*, Paris, L'Harmattan, coll. « Comprendre le Moyen-Orient », 2001.

C — Deux principes contradictoires

Le texte de la convention gravite autour de trois principes de base : l'« utilisation et la participation équitables et raisonnables³³ » ; l'« obligation de ne pas causer de dommages significatifs³⁴ » et l'« obligation de coopérer³⁵ ». Sept paramètres sont exposés afin de cerner le concept d'utilisation raisonnable et équitable, dans l'article 6.1 :

Article 6.1 : L'utilisation de manière équitable et raisonnable d'un cours d'eau international au sens de l'article 5 implique la prise en considération de tous les facteurs et circonstances pertinents, notamment :

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

C'est surtout l'interprétation de la notion d'usage équitable qui constituera la principale difficulté du recours au texte de la Convention comme fondement de la coopération. En effet, l'alinéa e) implique de tenir compte des utilisations potentielles dans la détermination du caractère équitable d'un projet ; et l'alinéa g) confirme la nécessité de tenir compte des alternatives à une structure de consommation. Les normes construites par la Commission, élaborées dans les Règles d'Helsinki, introduisent clairement l'idée qu'un usage, même ancien, soit éventuellement abandonné pour laisser place à un autre usage, plus équitable. Cette notion, malgré le fait que tous les usages doivent être négociés et que tout renoncement implique compensation, n'a pas été accueillie

33. Article 5.1 : « Les États du cours d'eau utilisent sur leurs territoires respectifs le cours d'eau international de manière équitable et raisonnable ».

34. Article 7.1 : « Lorsqu'ils utilisent un cours d'eau international sur leur territoire, les États du cours d'eau prennent toutes les mesures appropriées pour ne pas causer de dommages significatifs aux autres États du cours d'eau ».

35. Article 8.1 : « Les États du cours d'eau coopèrent sur la base de l'égalité souveraine, de l'intégrité territoriale, de l'avantage mutuel et de la bonne foi en vue de parvenir à l'utilisation optimale et à la protection adéquate du cours d'eau international ».

favorablement par l'Égypte, qui invoque l'antériorité manifeste de ses pratiques agricoles pour récuser toute idée de renonciation à son quota du Nil³⁶.

De plus, on recense de nombreux cas de litiges dans lesquels les États en aval ont mis en valeur leur ressource en eau avant les États d'amont : ainsi, la Syrie et l'Irak vis-à-vis de la Turquie ; l'Égypte face à l'Éthiopie et au Soudan ; l'Inde face au Népal ; le Vietnam, la Thaïlande face à la Chine dans le cas du Mékong. Dans ce cas, comment peut-on envisager de leur faire renoncer à leurs prérogatives, lorsque, en outre, elles sont fondées sur d'importants aménagements autour desquels se sont développées des activités économiques et sociales. Qui sera en mesure d'évaluer puis de légitimer les priorités ?

Mais, alors que la Convention insiste fortement sur la nécessité de coopérer pour régler d'éventuels litiges, elle introduit une *contradiction implicite*³⁷ qui complique tout recours au droit comme instrument de règlement de ces litiges : il est bien évident que tout État qui demande un nouvel usage qu'il estime équitable se verra opposer l'argument, par les autres utilisateurs, de la nécessité de ne pas causer de dommage appréciable, notamment en imposant, par l'intermédiaire de ce nouvel usage, une restructuration de la consommation chez les voisins. De fait, ce sont les États d'aval ou qui estiment jouir de « droits historiques » qui préféreront insister sur l'interdiction de causer des dommages prévue par l'article 7, lequel peut entériner une forme de *statu quo* ; tandis que l'Éthiopie, par exemple, invoquera vraisemblablement la notion d'usage équitable des articles 5 et 6, avec la possibilité de remettre en cause un partage *de facto*. Aucun cadre n'éclaire cependant les parties sur les méthodes à retenir pour effectuer la répartition légitime³⁸.

De plus, la notion d'usage équitable ne doit pas se limiter à la seule dimension des quantités d'eau selon une approche centrée sur les besoins de chaque État. Ainsi, une gestion globale des eaux du Mékong ne peut faire l'économie d'une approche systémique qui tient compte du régime très particulier de ce fleuve, qui inverse son cours au début de la saison humide pour inonder le lac du Tonlé Sap, permettant à un écosystème très particulier de s'y développer et à toute une économie locale de s'y greffer. Une gestion strictement quantitative menacerait d'éliminer ces crues, au risque de détruire ce milieu si particulier³⁹.

36. Joseph W. DELLAPENNA, « Eaux sans frontières : le marché ou la coutume », *Le Courrier de l'Unesco*, février 1999, http://www.unesco.org/courier/1999_02/fr/dossier/txt41.htm, consulté le 15 septembre 2001 ; Marq DE VILLIERS, *Water*, Toronto, Stoddart, 1999, p. 83.

37. Pour Joseph Dellapenna (École de droit, Université Villanova), le texte de la convention subordonne clairement l'article 7 au principe de partage équitable. Il reste à voir si la jurisprudence confirmera cette orientation. Correspondance avec Frédéric Lasserre, 11 avril 2002.

38. Aaron WOLF, « Conflict and Cooperation along International Waterways », *Water Policy*, vol. 1, n° 2, 1998, p. 252 ; Jacques BETHEMONT, *Les grands fleuves*, Paris, Armand Colin, 1999, p. 209.

39. Coleen FOX, « Flexible Sovereignty, Equitable Utilization, and Hydro-Development in the Mekong River Basin : Assessing the Ecological and Political Consequences of Regional Cooperation », 98^e Colloque de l'Association of American Geographers, Los Angeles, 19-23 mars 2002.

Conclusion

On comprend bien, dès lors, que ces résolutions, bien que présentes dans le texte final de la convention, rencontreront probablement une forte résistance, malgré l'adoption de la Convention par l'Assemblée générale à une très forte majorité (103 voix pour, 3 contre⁴⁰). Trop de doctrines opposées sont déjà constituées, et trop d'incertitudes demeurent quant à la définition exacte de la notion d'usage équitable et aux concessions mutuelles qu'elle implique. Enfin, le fonctionnement de trop de collectivités repose sur ces doctrines opposées pour qu'il soit envisageable de les renverser du jour au lendemain.

Le texte doit être ratifié par 35 pays avant de prendre force de loi internationale. Même après son entrée en vigueur, la mise en pratique des termes du traité international par les États signataires et non signataires impliquera de profondes modifications dans les attitudes et les comportements à l'égard de la ressource en eau ; elle ne pourra se faire que moyennant l'acceptation de l'idée de salutaire coopération dans le cadre du bassin versant, prévue par l'article 8.1.

La Convention du Droit de la mer, votée en 1982 et entrée en vigueur en 1994, donne le cadre juridique des principaux espaces maritimes et les bases générales sur lesquelles se fonder pour les déterminer. Pour autant, de très nombreux litiges demeurent. Il reste à voir si la *Convention sur les Utilisations des Cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*, moins précise que celle du droit de la mer (le texte de la Convention ne compte que 22 pages, contre 163 pour la Convention du droit de la mer), pourra devenir le fondement de la nécessaire coopération évoquée.

Dans le cadre des relations régionales, les gouvernements des États riverains de la Vallée du Nil ont franchi un nouveau pas en 1997 en créant l'*Initiative du Bassin du Nil* dont l'objectif est de parvenir à un accord de coopération régionale en matière d'exploitation des ressources en eau⁴¹. Cette nouvelle initiative est à saluer dans la volonté des parties en présence de trouver des arrangements pacifiques à leurs différends. Elle s'inscrit dans une tradition qui a jalonné la seconde moitié du xx^e siècle au cours de laquelle se sont succédé divers accords de coopération dont l'un des plus notables est celui à l'origine de l'*Undugu*⁴². Groupe qui fut fondé en 1983 et qui était essentiellement chargé du développement économique de la Vallée du Nil mais dont les activités sont restées au rang de simples bonnes volontés.

40. Ont voté contre, le Burundi, la Chine et la Turquie, soit trois acteurs impliqués dans des cas particulièrement délicats de partage de l'eau : le bassin du Nil ; la Chine du Nord et le bassin du Mékong ; les bassins du Tigre et de l'Euphrate.

41. K. VIEBE, « The Nile River : Potential Conflict and Cooperation in the Face of Water Degradation », *Natural Resources Journal*, n° 41, 2001.

42. John WATERBURY, « Agenda for Nile Basin Co-operation. Final Report of Woodrow Wilson School 402^e : Conflicts and Co-Operation in the Nile Valley », Princeton, Princeton University, May 1991 ; Annabelle BOUTET, « L'Égypte et la gestion internationale du bassin du Nil. Entre diplomatie et affairisme », *Projet Thétys, Université de droit et d'économie, Institut pluridisciplinaire de l'eau et de l'environnement*, Marseille, 2002.