



HAL
open science

L'eau dans les pays arabes du Conseil de coopération du Golfe, vers un statut juridique commun ?

Anthony Chamboredon

► **To cite this version:**

Anthony Chamboredon. L'eau dans les pays arabes du Conseil de coopération du Golfe, vers un statut juridique commun ?. Énergie - Environnement - Infrastructures : actualité, pratiques et enjeux, 2020. hal-03819333

HAL Id: hal-03819333

<https://hal.science/hal-03819333>

Submitted on 14 Nov 2022

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.

3 L'eau dans les pays arabes du Conseil de coopération du Golfe, vers un statut juridique commun ? ¹

Anthony CHAMBOREDON,

Maître de conférence – HDR,
université Paris Sorbonne – Abu Dhabi,
université Paris Descartes – Sorbonne Paris Cité, Cedag (E. 415)

- La loi n°11 de 2018 qui a institué à Abu Dhabi le Département de l'énergie promeut un accès optimal aux services de l'eau et de l'énergie à Abu Dhabi. Conforme à la « stratégie unifiée de l'eau » publiée en 2016 par le secrétariat général du Conseil de Coopération du Golfe (CCG), elle reflète la préoccupation majeure de l'ensemble des autorités politiques de la région du Golfe qui ont pris depuis déjà longtemps conscience que l'eau est plus importante que le pétrole.
- A partir d'une analyse de l'état actuel du droit de l'eau dans les États membres du CCG, un certain nombre de recommandations visent à l'adoption d'un statut juridique commun de l'eau, non plus définie comme un simple bien économique, mais comme un bien commun.

1 - « L'eau est plus importante que le pétrole pour les Émirats arabes unis. Ce problème majeur nous préoccupe. [...] Par conséquent, nous devons concentrer nos efforts sur la réalisation d'études et de recherches pertinentes et sur l'élaboration de stratégies et de solutions appropriées pour trouver des moyens de répondre à la demande future et de préserver les ressources naturelles pour les générations à venir ² ». Cette déclaration du Sheikh Mohammed bin Zayed Al Nahyan, prince héritier d'Abou Dabi, commandant suprême adjoint des forces armées des Émirats arabes unis et président du Conseil exécutif d'Abou Dabi, souligne les enjeux de l'eau pour la stabilité politique et économique de ce pays ainsi que pour toute la région du Golfe. C'est le sens de la nouvelle loi n° 11 de 2018 portant création du Département de l'énergie (DoE) à Abu Dhabi. Le nouveau département gouvernemental remplacera à la fois l'Autorité de l'eau et de l'électricité d'Abu Dhabi (ADWEA) et le Bureau de la réglementation et de la supervision (RSB).

2 - Selon un des rapports publiés par l'Unesco, « presque tous les pays arabes souffrent de pénurie d'eau, la consommation d'eau dépasse considérablement l'approvisionnement en eau douce renouvelable » ³. Les principales organisations internationales telles que l'Onu, l'OCDE, la FAO ou le Conseil mondial de l'eau, estiment que la crise de l'eau affectera près de la moitié de la population mondiale d'ici 2050. Les experts confirment que l'instabilité politique accrue, les tensions régionales et les conflits ethniques seront moins liés au pétrole qu'à l'eau ⁴.

3 - Quelle est la vision actuelle des acteurs concernés par cette ressource extrêmement précieuse dans cette région qui souffre d'une pénurie croissante ? – La déclaration de Sheikh Mohammed

bin Zayed Al-Nahyan démontre une volonté claire des autorités politiques de rechercher la meilleure expertise possible pour développer un cadre de régulation complet, juste, durable, efficace et adapté. La « stratégie unifiée de l'eau » publiée par le secrétariat général du Conseil de coopération du Golfe (CCG) en 2016 ⁵ propose une feuille de route. Quelles sont les conditions de sa mise en œuvre ?

4 - Emblématique des pays arabes du CCG, l'Émirat d'Abu Dhabi est un véritable laboratoire du monde. Publié en 2013, le livre blanc intitulé « La stratégie de gestion des ressources en eau pour l'émirat d'Abu Dhabi » ⁶ proposait une évaluation de la situation actuelle des ressources en eau et décrit les facteurs sociaux, démographiques et économiques qui affectent les modes de consommation et de production, y compris les pressions exercées sur l'environnement par la pénurie en eau ou l'utilisation de polluants, les changements résultant de la quantité et de la qualité de l'eau, et l'impact de ces changements sur les écosystèmes. Il proposait également des mesures à mettre en œuvre dans la période 2014-2018 pour répondre aux besoins de la population tout en préservant les écosystèmes. Cependant, la dimension juridique et institutionnelle de cette stratégie n'a pas été suffisamment définie. Or, sans une infrastructure juridique claire, c'est-à-dire sans un ensemble cohérent de lois, de règlements, de procédures, de conventions, de normes formelles et informelles, fondé sur des principes directeurs, comment déterminer et guider les innovations technologiques, économiques ou sociales dans la gestion des ressources en eau ?

5 - Lorsqu'il s'agit d'envisager un statut juridique de l'eau, un certain nombre de questions se posent d'emblée. Tout d'abord, quels sont les meilleurs outils juridiques pour imposer aux acteurs

1. Synthèse d'un programme de recherches mené à Psuad sur *L'eau, son droit et ses enjeux dans les pays arabes du Conseil de coopération du Golfe* ; un premier volume a été publié par Lexis Nexis en décembre 2017. – V. *Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council, Abu Dhabi* : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p.
2. Conférence tenue à Al Bateen, Abou Dabi en décembre 2011.
3. *Managing Water Under Uncertainty and Risk : the United Nations World Water Assessment Programme (WWAP), development report 4 – vol. 1, 2012, p. 210.* – V. aussi : *OECD Environmental Outlook to 2050, The Consequences of Inaction, OECD 2012* : www.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-environmental-outlook_1999155x ;jsessionid=11asrlujart03.x-oecd-live-02q
4. *Ibid.*

5. *Unified Water Sector Strategy and Implementation Plan for the Gulf Cooperation Council of Arab Member States, 2015-2035, Riyadh* : GCC Secretary general, 2016. – V. Waleed Al Zubari : <https://thewaternetwork.com/event-5F11wsta-gulf-water-confere-1-WYEK11B698eeXic9ORmZlw/home>.
6. *Water resources management strategy for the Emirate of Abu Dhabi – A High Level Strategy and Action Plan for the Efficient Management and Conservation of Water Resources.* – V. S. Pearson, *Status of Water Resources in Abu Dhabi, p. 43-54, in Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf cooperation Council, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi* : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p.

économiques et institutionnels une gestion plus sûre, plus efficace et plus équitable de la ressource en eau ? – Quelles pourraient être les options juridiques pour appliquer des tarifs efficaces pour les trois types d'eau (eaux souterraines, eau dessalinisée et eau recyclée) ? – Quelles sont les procédures de délivrance de permis industriels à établir pour imposer le respect des objectifs de gestion efficace de la ressource en eau par les acteurs industriels du secteur ? – Qu'est-ce qui imposera juridiquement la mise en œuvre la plus efficace des systèmes de mesures ? – Qu'est-ce qui est en jeu en termes d'obligations contractuelles et civiles dans la distribution et la consommation de l'eau ? – Comment pouvons-nous améliorer l'application des normes de construction dans les procédures de suivi et de contrôle. Autrement dit, comment les agences chargées de veiller au respect des normes environnementales peuvent imposer des installations civiles ou industrielles efficaces dans leur gestion de l'eau ? – Ou encore, comment garantir une meilleure acceptabilité du public dans l'application des réglementations mise en place ? – Quel type de campagnes de sensibilisation, quelles procédures de participation du public seront les plus adéquates et donc les plus efficaces dans le contexte spécifique des pays du CCG ?⁷

6 - Au vue des différentes actions prises ses dernières années dans les pays du CCG par les acteurs publics et privés du secteur de l'eau, stratégies communes se mettant en place (1), toutefois, malgré les efforts accomplis, on est encore loin d'un statut juridique commun aux pays (2).

1. Mise en place des stratégies communes

7 - Pour pallier les risques liés à la pénurie d'eau, les représentants des États membres du CCG devraient investir plus de 300 milliards de dollars dans des projets d'infrastructures d'ici 2022⁸. Au vu des exemples de réglementations et d'innovations dans l'administration et la gestion de la ressource en eau (A) les objectifs et les moyens de mise œuvre de stratégies communes se mettent en place (B).

A. - Quelques exemples de réglementation et d'innovations technologiques dans la gestion de la ressource

8 - L'eau a toujours été un enjeu essentiel dans la détermination des normes régissant les liens entre les populations de la péninsule arabique. Les vestiges archéologiques découverts dans la région, en particulier dans les EAU, montrent que les plus anciens habitants connus ont fait usage de toute sorte de ressources en eau depuis le troisième millénaire av. J.-C. jusqu'à l'époque moderne et ont trouvé des moyens efficaces pour lutter contre la pénurie d'eau⁹. Cependant, on a vu qu'aujourd'hui, l'Émirat d'Abou Dhabi a 75 fois moins d'eau disponible par habitant que les États-Unis par exemple, mais utilise près de sept fois sa ressource naturelle d'eau renouvelable¹⁰.

7. « *Water resources management strategy for the Emirate of Abu Dhabi – A High Level Strategy and Action Plan for the Efficient Management and Conservation of Water Resources* », – V. Dr S. Pearson, Senior Advisor, Environment Agency – Abu Dhabi, « *Status of Water Resources in Abu Dhabi* », p. 43-54, in *Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf cooperation Council*, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p.
8. Par ex., est envisagée la construction d'un nouveau pipeline. À un coût prévu de 10,5 milliards de dollars pour une longueur projetée de 2 000 km, ce pipeline devrait être l'un des plus longs et les plus coûteux au monde. Plutôt que du pétrole, il contiendra de l'eau.
9. Sur les *Falaj*, V. n° 12 et s.
10. V. n° 36 et s.

1° Les réglementations des EAU relatives à la protection des eaux souterraines

9 - Dans le droit émirien mis en œuvre pour la préservation des eaux souterraines – élément majeur de la sécurité alimentaire¹¹, la propriété, l'utilisation et la protection des eaux souterraines trouvent leur fondement dans la Constitution des Émirats arabes unis et dans tout l'arsenal législatif, que ce soit au niveau fédéral ou plus au niveau des Émirats, en particulier dans l'Émirat d'Abou Dhabi, où l'agriculture se développe ces dernières décennies. Malgré l'existence de législations encore récentes, le secteur de l'eau requiert une réforme et un développement continu de ses lois et règlements, que ce soit au niveau fédéral ou au niveau des émirats. Par exemple, des décisions de la cour d'appel de la région ouest d'Abou Dhabi relatives au transport et à la vente illicites d'eau souterraine, a révélé un certain nombre de faiblesses dans la mise en œuvre de la législation. Ou encore, si la télédétection (GIS) au moyen de capteurs aériens qui classent les objets terrestres grâce à des rayonnements électromagnétiques peut améliorer le suivi et le contrôle de l'extraction de l'eau souterraine¹² et limiter ainsi la pratique des forages illégaux dans les exploitations agricoles, rien ne vaut une législation claire et aisément applicable par les tribunaux locaux. L'expérience d'autres systèmes juridiques en la matière peut être utile.

2° Des exemples d'innovations technologiques dans l'approvisionnement d'eau

10 - Les pays du CCG sont innovateurs dans les modes alternatifs ou non conventionnels d'approvisionnement d'eau¹³ comme la technique du dessalement d'eau de mer. Ces modes non conventionnels ont permis à des États comme les EAU de répondre à l'accroissement de la demande en eau. Les coûts élevés en dépenses d'investissement (Capex) et en dépenses d'exploitation (Opex) de la production d'eau dessalée sont subventionnés par l'État sous la forme de réduction des tarifs en eau et en électricité pour les consommateurs. Comme cette pratique n'est pas durable d'un point de vue économique et environnemental, les nouvelles stratégies donnent désormais la priorité au recouvrement des coûts et à une gestion plus efficace des ressources. À Abou Dhabi, où les réserves de pétrole ou de gaz sont parmi les premières au monde, la gestion des ressources en eau et en énergie repose sur des sociétés et des agences gouvernementales verticalement intégrées. La redistribution de la richesse provenant des recettes pétrolières et gazières a été assurée par des tarifs d'eau et d'électricité faibles ou inexistantes. Ce système a contribué à un sentiment d'abondance générale même pour les ressources en eau. Cependant, le système atteint ses limites : le gaz naturel pour alimenter les turbines est maintenant partiellement importé du Qatar (car le gaz a été de plus en plus utilisé pour l'eau et la production d'électricité) ; les installations de dessalement situées sur la ligne côtière ont des programmes d'expansion limités en raison des contraintes de localisation ou de réseau ; la volatilité des prix du pétrole, conjuguée au tarissement des champs pétrolifères et à l'extraction de gaz plus

11. F. Ahnsh, *UAE and Abu Dhabi legal framework for the protection of Fresh water*, p. 55-62, in *Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf cooperation Council*, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p.
12. Le SIG, en tant que système d'information géographique, est un système informatique conçu pour capturer, stocker, analyser, gérer et présenter tous types de données spatiales ou géographiques. Ces techniques sont utilisées au Maroc pour obtenir des données sur les prélèvements illégaux d'eaux souterraines. – V. Dr R. Ragala (Psuad), with K. Fairouz and M. Moussa, – *Assessing Qanat Water Governance in terms of Sustainability, Equity and Integrity : the case Study of Ghassem Abad Qanat in Yazd Province, Iran*, In *Proceedings IWA Workshop on Evolution of Qanat and Relevant Hydraulic Technologies* : UNESCO-ICQHS, nov. 2015, p. 219-231.
13. V. L. Parmigiani, *Water and energy in Abu Dhabi, Securing scarce Water in an Oil Rich Country*, p. 159-182, in *Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council*, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p.

acide et moins rentable, ne peut plus assurer un revenu régulier. En outre, les rejets de dessalement ont augmenté la salinité de l'eau du Golfe et des aquifères souterrains, ce qui requiert des technologies encore plus sophistiquées ou l'installation de nouveaux sites d'exploitation plus éloignés sur le Golfe d'Oman où la salinité de l'eau est plus faible. Bien que la stabilité et la prévisibilité du système permettent aux décideurs de prévoir précisément la demande en eau et en électricité, l'hypothèse de simplement ajouter de nouvelles capacités de production n'est plus cohérente. De nouveaux programmes ont donc été conçus pour minimiser l'impact sur la politique de redistribution de la richesse, tout en suscitant une prise de conscience collective de l'importance extrême de l'eau pour l'avenir de la population d'Abu Dhabi.

11 - Les usines de dessalement sont de plus soumises à des risques tels que la contamination maritime (fuite nucléaire, eaux usées et vidange de déchets solides), la pollution maritime (pétrole et déversements chimiques, marée rouge), les catastrophes naturelles (comme les ouragans, les inondations d'eau de mer) ou les attaques militaires ou terroristes (ciblant les installations de dessalement). Ou encore, les systèmes de production en eau peuvent être soumis à des risques tels que des pannes de courant, des fuites ou des brèches directes des pipelines, le piratage du système Scada¹⁴, la contamination intentionnelle des réservoirs, etc... Afin d'atténuer ces risques et améliorer la capacité d'adaptation ou de résilience de ces usines de dessalement et des autres systèmes d'approvisionnement en eau, des évaluations de l'état actuel de ces risques et des impacts sur l'eau à chaque niveau des bassins ; une compréhension des empreintes hydriques de chaque type d'activités humaines par secteurs ; un système d'arpentage plus précis et plus complet ; le commerce virtuel de l'eau, l'agriculture à longue distance sont constamment développés. Toutefois, ces mesures ne produisent pleinement leur effet que si elles sont insérées dans un cadre juridique et institutionnel exhaustif constitués de normes non contraignantes, comme les normes ISO pour l'eau et le contrôle de l'alimentation ou de réglementations contraignantes soigneusement conçues et complétées par des règles de procédures adaptées¹⁵. Mais de nouveau, ce système juridique et institutionnel ne peut lui-même être déterminé que sur la base d'outils de modélisation des risques qui font état de tous ces risques¹⁶.

12 - De plus en plus dépendants des ressources non conventionnelles¹⁷, les pays du CCG explorent également de nouveaux outils intéressants comme le traitement des aquifères par biofiltration (STA – *Soil Aquifer Treatment*) et des systèmes de stockage et de récupération d'eau dans des aquifères (ASR – *Aquifer Storage and*

Recovery). Le remplacement progressif du procédé énergivore du dessalement de l'eau de mer par la combinaison de ces méthodes, permet la réutilisation des eaux récupérées (et d'autres sources d'eau alternatives), l'optimisation du budget de l'eau, et limiter ainsi les risques de pénurie, améliorer la sécurité, la santé publique, tout en maintenant les fonctions écologiques de l'aquifère¹⁸.

13 - Mais si les gouvernements souhaitent optimiser les méthodes et les stratégies novatrices de conservation et d'utilisation de l'eau, ils doivent également se doter d'infrastructures juridiques et institutionnelles adaptées. Une réglementation clairement définie et cohérente constitue le meilleur moyen pour exercer un contrôle et un suivi systématique et rigoureux de l'utilisation de la ressource, aussi bien dans le circuit d'approvisionnement que dans celui de sa consommation, de l'irrigation, aux aménagements paysagers, des sanitaires aux infrastructures de refroidissement industriel, etc. Une comparaison des différentes réglementations nationales dans ces domaines permet de dessiner les moyens et les objectifs d'une stratégie¹⁹.

B. - Les objectifs et les moyens de mise en oeuvre de stratégies communes

14 - Ces caractéristiques sont par exemple la détermination des conditions d'un accès à l'information pour une participation effective et adéquate du public aux prises de décisions (1°), la définition d'une politique tarifaire adaptée à chaque État (2°), l'énonciation de nouvelles règles contractuelles (3°), ou la mise en place de procédures capables de renforcer la coopération et la coordination entre les différentes autorités compétentes (4°).

1° L'accès à l'information et la participation du public dans la gestion de la ressource en eau

15 - La participation du public et les procédures d'accès à l'information apparaissent aujourd'hui comme de bon moyens d'incitations et semblent contribuer de mieux en mieux à l'efficacité de toute gouvernance de l'eau. Les exemples donnés aux États-Unis, en particulier en Californie, sont tout à fait révélateurs²⁰. Grâce aux procédures donnant accès à l'information et à la participation du public dans le cadre de la mise en place de mesures liées à la gestion de l'eau, les décideurs publics ou privés, sont mieux placés pour procéder aux évaluations nécessaires de leurs projets, et la population est mieux à même de les accepter. Les principes d'accès à l'information et de participation du public peuvent également anticiper des conflits potentiels ou atténuer des situations conflictuelles. Toute la question est de trouver le juste équilibre entre la nécessité de garantir la sécurité juridique des décisions futures et la nécessité d'éviter les conflits potentiels²¹. Ceci n'est possible

14. Scad est un système d'acquisition et de contrôle de données qui permet une télégestion à grande échelle permettant de traiter en temps réel un grand nombre de télémesures et de contrôler à distance des installations techniques, notamment dans la gestion des réseaux télégestion à grande échelle permettant de traiter en temps réel un grand nombre de télémesures et de contrôler à distance des installations techniques.

15. See M. Dawoud, *Integrated and Sustainable Water Resource Management in GCC Countries*, p. 262-278, in *Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council*, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : Lexis Nexis, coll. Mena, 2017, 434 p. - V. aussi, W. Al Zubari, *Water Management in GCC Countries : Evaluation, Challenges and the Way Forward*, p. 285-301, in *Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council*, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : Lexis Nexis, coll. Mena, 2017, 434 p.

16. Fuites d'hydrocarbure, les proliférations d'algues rouges, les changements de régime thermique, les changements de salinité, les tremblements de terre, les orages et autres risques climatiques et naturels, les coûts changeants d'énergie et les impacts environnementaux, entre autres. - Les risques associés aux risques climatiques et naturels V. Dr T. Ouarda, directeur du Masdar Water Institute. - V. G. Rocio, Ouarda, Taha B. M. J., Marpu, R. Prashanth, Allam, M. Mariam, Eltahir, A. B. Elfatih et S Pearson (2016). *Water Budget Analysis in Arid Regions, Application to the United Arab Emirates*. *Water*, 8 (9), art. 415.

17. V. Dr M. Dawoud, *Integrated and Sustainable Water Resource Management in GCC Countries*, p. 262-278, in *Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council*, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p.

18. V. Pr. K. Pavlopoulos et A. Kalliovas, *Soil Aquifer Treatment (SAT) and Aquifer Storage recovery (ASR) Systems – Useful tools to Mitigate Water Resource Management Risk in the UAE*, p. 103-112, in *Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council*, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p.

19. V. H. Alebri, *Analysis of the Rules Governing Water Consumption in the UAE and USA*, p. 197-208, in *Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council*, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p.

20. A. Al Suwaidi, *Water Governance and Public participation in Abu Dhabi*, p. 209-220, in *Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council*, sous la direction de Anthony(ss dir.) A. Chamboredon, Abu Dhabi : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p. - V. aussi, H. Alebri, *Analysis of the Rules Governing Water Consumption in the UAE and USA*, p. 197-208, in *Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council*, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p. - V. aussi, R. Al Ali, *Reducing Water Waster in the UAE via the Private Sector*, p. 221-246, in *Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council*, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p.

21. V. M^e Y. Razafindratandra, *Procedural principles for Water Governance Planning*, p. 87-92, in *Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council*, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p.

que par l'existence d'un cadre juridique adapté qui puisse proceduraliser de manière efficace les processus de décision.

2° Une politique tarifaire adaptée à chaque État

16 - Un autre objectif est d'identifier la politique tarifaire la plus adaptée. La tarification de l'eau est de plus en plus considérée dans les politiques publiques comme l'instrument le plus efficace pour réguler la demande et internaliser les coûts marginaux de production et de distribution de l'eau. Plusieurs options juridiques sont disponibles pour appliquer des tarifs efficaces sur les trois types d'eau distribuée (eau dessalée, eau recyclée, eaux souterraines). Les tarifs de l'eau peuvent être harmonisés ou différenciés selon le type d'eau utilisée. Les tarifs de l'eau peuvent être différenciés suivant leur efficacité afin de contrôler le gaspillage et favoriser le traitement et le recyclage des eaux usées. Des taxes spécifiques peuvent être appliquées sur les tarifs d'eau afin de refléter tout ou partie des coûts liés à la protection de la ressource ou sa mauvaise gestion. En France, pour éviter toute spéculation sur le prix de l'eau potable, le juge administratif veille à ce que les décisions administratives relatives au prix soient légales²². Examiner les points forts et les faiblesses des différentes mesures possibles de fixation des prix conduit ainsi à reconsidérer les questions socio-économiques et environnementales liées à la gestion de l'eau²³.

17 - En terme de politique des prix de l'eau, il existe en réalité deux principaux types de réponses au problème de la pénurie d'eau. L'une est axée sur l'offre et se concentre sur l'exploitation des nouvelles ressources. L'autre est axée sur le développement des infrastructures de réseau. La deuxième approche se concentre sur le développement de programmes de conservation et de gestion de l'eau. Une politique de tarification influence la demande et la durabilité de l'offre. Des questions se posent en termes d'équité : dans les pays industrialisés, par exemple, la consommation est plus liée à la taille du ménage qu'aux ressources financières, tandis que dans les pays en développement, la demande en eau tend à être plus étroitement liée aux contraintes financières des ménages. Les solutions axées sur la demande sont de plus en plus considérées comme un complément nécessaire aux mesures politiques orientées vers l'offre, voire elles s'y substituent. Les plus récentes analyses économiques montrent que dans les pays soumis à un stress hydrique, les politiques progressives non linéaires de tarification de l'eau sont un outil efficace de réduction de la consommation d'eau²⁴.

18 - Le meilleur plan stratégique de gestion de la demande optimale exige une estimation de l'élasticité des prix de l'eau pour évaluer le rôle du prix en tant que régulateur et outil non technique. La théorie économique classique considère le prix et le revenu comme les facteurs les plus importants de détermination du modèle de la demande. Ensuite, ce modèle de demande peut être augmenté par des facteurs socio-économiques et climatiques qui permettent un contrôle de la spécification manquante et/ou de l'endogénéité de certaines variables comme le prix.

19 - Plusieurs variables peuvent être utilisées :

- la consommation quotidienne moyenne d'eau (variable dépendante qui reflètera le comportement de l'utilisateur) ;
- la structure du prix de l'eau (selon la structure tarifaire de l'eau : linéaire, non linéaire par bloc...) : cette variable est d'un intérêt

essentiel car elle détermine le succès du tarif de l'eau dans le contrôle du comportement du ménage ;

- le revenu moyen du ménage : en tant que deuxième déterminant principal de la consommation, cette variable permet d'estimer la part de la facture d'eau dans le revenu du ménage ;
- l'humidité et la température : les facteurs climatiques ;
- le nombre de souscriptions (si possible dans chaque bloc). Ces données de fréquence plus élevée permettent d'estimer le modèle de la demande en eau pour déterminer l'élasticité des prix de l'eau des états de CCG et permettent ensuite d'évaluer la relation d'équilibre à long terme entre la consommation quotidienne d'eau et son prix²⁵.

3° De nouvelles règles contractuelles imposant une gestion efficace et équitable de la ressource

20 - Les contrats peuvent également jouer un rôle important. Les contrats relatifs à la production et la distribution d'eau mises à la disposition du public peuvent prendre en compte des questions environnementales. La rédaction de contrats comme dans les projets d'usines de dessalement²⁶ peuvent non seulement constituer des incitations en termes de réduction du coût énergétique de production mais aussi limiter des risques environnementaux²⁷. Parmi les différents éléments contractuels à prendre en compte, on pense à la durée du contrat, à la conformité des installations, à la conformité, en particulier avec les réglementations environnementales, à la préservation des ressources en eau utilisées, à un traitement adéquat des déchets produits, à un aménagement énergétique efficace des installations, à la communication du public, etc. Tous ces éléments peuvent être intégrés spontanément par les sociétés du secteur privé ou imposés par les donneurs d'ordre publics dans des stipulations contractuelles spécifiques²⁸.

21 - Ces contrats portent principalement sur des aspects financiers, techniques et juridiques²⁹. En premier lieu, le Gouvernement agissant en tant qu'acheteur rédige les principaux documents juridiques avec l'aide de diverses sociétés de consultants spécialisées dans le dessalement. Une fois les documents juridiques rédigés, l'acheteur lance alors l'appel d'offre de construction d'une nouvelle usine. L'appel d'offre (RFP) présente le projet à tous les entrepreneurs potentiels. Puis, la procédure d'appel d'offre indique les délais dont dispose le client ou l'acheteur pour sélectionner un ou plusieurs promoteurs du secteur privé pour entreprendre le projet de construction. Il existe plusieurs types de contrats, *Build-Operate-Own* (BOO), *Build-Operate-Own-Transfer* (BOOT) et *Build-Operate-Transfer* (BOT) et différents types de projets *Independent Water Project* (IWP), *Independent Power Project* (IPP), *Independent Water and Power Project* (IWPP) où peuvent s'insérer des considérations environnementales en particulier de protection de la ressource en eau.

22. X. Cabannes, *Overview of the Price of Drinking Water and the French Administrative Judge*, p. 193-196, in *Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council*, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p.

23. See M. Mouton, *Water Pricing as a tool to Promote Sustainability in the Water Sector : Issues and Perspectives in Arid Regions*, p. 183-192, in *Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council*, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p.

24. Prop. de projet de recherche du Dr S. Boubakri, Assistant Professor in Economics, Paris Sorbonne University, p. 307, in *Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council*, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p.

25. Prop. de projet de recherche du Dr Salem Boubakri, Assistant Professor in Economics, Paris Sorbonne University, p. 307, in *Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council*, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p.

26. V. par ex. en France, la loi sur le devoir de vigilance des entreprises du 21 février 2017 pour les sociétés mères et sous-traitantes. Désormais, les entreprises multinationales exerçant tout ou partie de leur activité sur le territoire français doivent mettre en place des mécanismes de prévention des violations des droits de l'homme et des dommages environnementaux tout au long de leur chaîne d'approvisionnement.

27. A. de Barnier, *A Desalination Plant Project in Oman – How Contracts Mitigate Risks ?*, p. 147-157, in *Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council*, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p.

28. V. M^e Y. Razafindratandra, *Procedural principles for Water Governance Planning*, p. 87-92, in *Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council*, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p.

29. A. de Barnier, *A Desalination Plant Project in Oman – How Contracts Mitigate Risks ?*, p. 147-157, in *Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council*, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p.

22 - Par exemple ; la loi française du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre³⁰ a pour objectif la mise en place de mécanismes destinés à prévenir les atteintes aux droits de l'homme et les dommages environnementaux dans l'ensemble de la chaîne de production de ces grands groupes, y compris chez leurs sous-traitants et partenaires étrangers. Imposer ce type de clauses vertueuses aux sous-contractants des groupes français très présents dans les pays du Golfe, pourraient s'intégrer à un cadre juridique commun de la gestion de l'eau.

23 - Les entreprises concernées par la loi française pourront ainsi être sanctionnées sur deux fondements.

En premier lieu, dans l'hypothèse où elles n'auraient pas établi leur plan de vigilance, ou si elles ne l'ont pas rendu public, elles pourront y être contraintes par le juge et faire l'objet d'une amende civile pouvant atteindre 10 millions d'euros.

En second lieu, le juge pourra engager la responsabilité civile des sociétés donneuses d'ordre en cas de dommage intervenu dans l'une des entreprises visées dans un plan rendu obligatoire par la loi. C'est une responsabilité de droit commun, pour faute, fondée sur les articles 1382 et 1383 du Code civil. La faute pouvant résider dans l'inexistence ou l'insuffisance du plan, mais également dans la défaillance à le mettre en œuvre, s'il est prouvé que la société donneuse d'ordre aurait pu éviter ou minimiser le préjudice causé. Cette dernière pourra alors, en sus de l'amende civile, avoir à réparer le préjudice subi. Les sociétés concernées ne seront tenues que d'une obligation de moyen, consistant à mettre en œuvre avec diligence le plan de vigilance, et non d'une obligation de résultat. Toute personne justifiant d'un intérêt à agir pourra engager la responsabilité des sociétés donneuses d'ordre devant les juridictions civiles et commerciales³¹.

24 - En pratique, dans les contrats liant la société donneuse d'ordre et ses partenaires, il est vraisemblable qu'on devra insérer des stipulations qui permettent la mise en œuvre des obligations pesant sur la société donneuse d'ordre, sur l'ensemble de la chaîne de valeurs (engagement des partenaires en matière de droits de

l'homme et d'environnement, organisation des audits de la société donneuse d'ordre, etc.)³². D'ores et déjà, les entreprises visées par la proposition de loi peuvent introduire de telles stipulations dans leurs nouveaux contrats commerciaux ou de sous-traitance, afin d'éviter de se trouver engagées dans des contrats à long terme, le cas échéant soumis à un droit étranger, qui ne leur donneraient pas les moyens de respecter les futures obligations mises à leur charge par le droit français³³. Cette vigilance intervient ainsi en amont d'une décision d'investissement, d'un projet de développement, d'une opération ou d'un achat, pour identifier les risques et prévenir les atteintes graves aux droits de l'homme et à l'environnement.

4° Des règles de procédure qui renforcent la coopération et la coordination

25 - Entre des secteurs économiques si déséquilibrés dans la demande d'eau comme l'agriculture, la ville et les industries, quelles règles juridiques faut-il concevoir pour garantir une bonne application des politiques de gestion de l'accès à l'eau³⁴ ?

L'agriculture est le secteur le plus important en termes de consommation d'eau ; il repose fortement sur les ressources en eaux souterraines. Ces ressources sont fragiles et sont de plus en plus limitées dans les pays du Golfe. Afin de renforcer la sécurité alimentaire et limiter la dépendance aux exportations, le secteur agricole connaît une croissance considérable dans la région. L'articulation entre les priorités de chacun des secteurs concernés doit, en même temps, assurer le droit d'accès à l'eau pour chaque individu, et renforcer le secteur agricole tout en améliorant l'efficacité dans la consommation d'eau, tout en prenant en compte les variations saisonnières. Les tendances mondiales et certaines expériences nationales ces dernières décennies, comme en France (1992) ou au Vietnam (2012), laissent imaginer quelles réformes juridiques et institutionnelles sont susceptibles d'être adaptées au contexte d'un Émirat comme Abou Dhabi ou d'autres pays du CCG. En adaptant ces solutions pertinentes avec leur situation hydrologique et leurs exigences spécifiques, les pays du CCG réalisent déjà des progrès substantiels, en particulier dans le domaine du développement des ressources en eau non conventionnelles. Cependant, des coopérations internationales et régionales et une coordination accrues des services, tant internes qu'externes apparaît indispensable pour mettre en œuvre de manière satisfaisante les nombreux programmes d'action exigés pour assurer la durabilité des ressources en eau³⁵. Seul un statut juridique commun de l'eau peut renforcer cette coopération inter-étatique et cette coordination entre les différents acteurs concernés.

30. JO 28 mars 2017.

31. Si dans sa décision *Déc. n° 2017-750 DC, 23 mars 2017 : JO 28 mars 2017 ; JurisData n° 2017-012604*, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution « l'obligation instituée par la loi d'établir un plan de vigilance, le mécanisme de mise en demeure, la possibilité pour le juge de soumettre la société concernée à une injonction et la possibilité d'engager sa responsabilité en cas de manquement à ses obligations », faisant application de sa jurisprudence sur le principe de légalité des délits, il a cependant jugé que le législateur avait dans cette loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre défini l'obligation qu'il instituait en des termes insuffisamment clairs et précis pour qu'une sanction puisse être infligée en cas de manquement. Il a donc censuré les dispositions prévoyant une amende de 10 millions d'euros qui aurait pu être prononcée à l'encontre d'une société ne remplissant pas cette obligation, tout en reconnaissant « l'objectif d'intérêt général poursuivi par la loi ». Dans ces conditions, quelle sera l'effectivité de cette loi, dépourvue d'amende ? Est-ce une nouvelle obligation de reporting extra-financier sans réelle sanction, ou la consécration d'une nouvelle obligation de comportement responsable pour les entreprises ? Ce n'est donc pas tant le non-respect d'une obligation légale qui pourra être sanctionné (ce qu'aurait permis l'amende), que la faute de la société impliquée dans la réalisation d'un préjudice, pour défaut de vigilance. Les entreprises seront désormais appelées à faire preuve de prudence, en établissant des plans de vigilance pour mieux connaître leurs chaînes de production ou s'interroger sur les effets de leurs décisions d'investissement. En cas de mise en cause de leur responsabilité, le juge pourra apprécier si la nature et les moyens mis en œuvre par les sociétés visées par l'obligation ont été suffisants, en fonction des diligences réalisées.

32. « Devoir de vigilance », une nouvelle obligation pour les multinationales, « M.-C. Caillet (Directrice Conseil droit et RSE Be-linked, groupe GreenFlex, docteure en droit, fondatrice du Centre de Ressources sur la vigilance sociétale) : Les Échos, 23 mars 2017.

33. *Ibid.*

34. V. J. Sironneau, *A Framework for Water Resource Management in Abu Dhabi : the Current situation, Global Trends, National Experiences and Proposed Solutions*, p. 279-284, in *Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council*, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p.

35. V. Dr. M. Dawoud, *Integrated and Sustainable Water Resource Management in GCC Countries*, p. 262-278, in *Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council*, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p.

2. Encore loin d'un statut juridique commun

26 - Un aperçu comparatif des systèmes juridiques dans le secteur de l'eau met en évidence un certain nombre de similitudes³⁶ qui convergent vers la reconnaissance mutuelle de principes fondamentaux du développement durable comme la planification environnementale ou la participation du public³⁷. Si de nombreuses innovations sont ainsi déjà développées comme celles prévues par « la stratégie unifiée » du Secrétariat général du Conseil de coopération du Golfe, elles ne seront pleinement efficaces que si elles sont elles-mêmes structurées et appuyées par un système juridique fondé lui-même sur un statut juridique commun de l'eau.

A. - La stratégie unifiée du Conseil de coopération du Golfe – 2015-2035³⁸

27 - Dès la sixième session du Sommet de Muscat en 1985, les États du Conseil de coopération du Golfe ont adopté un premier document intitulé « Les politiques et les principes généraux de protection de l'environnement dans les États du CCG ». Ce texte devait servir de base à l'élaboration de stratégies pour les futures actions environnementales des États du CCG. Ce texte prévoyait « l'adoption d'un concept global d'environnement, qui comprend [...] l'eau » ; [...] « soutenir les efforts des États du CCG dans l'adoption de [...] lois environnementales visant à protéger la santé de l'homme contre les effets néfastes sur l'eau... ; élaborer des « critères et des normes environnementaux pour la qualité de l'air et de l'eau et leurs contrôles ». Ces principes ont finalement été adoptés par le Conseil suprême du CCG à Manama en 2004 lors de sa 25^e session. Conformément à ces principes, les ministres chargés des questions environnementales dans les États du CCG ont adopté un premier plan d'action qui comprend :

- l'étude des organismes de protection de l'environnement afin d'identifier leurs structures, leurs organisations et leurs pouvoirs ;
- un diagnostic des problèmes communs d'environnement dans les États du CCG³⁹ ;
- un examen est une compilation des normes, des lois et de la législation en matière d'environnement dans les États du CCG et des recommandations pour les compléter et les unifier ;
- un contrôle des campagnes de sensibilisation à l'environnement dans les différents programmes de médias et d'éducation à l'école ;
- une compilation des recherches et des études menées par les États membres et des organisations régionales et internationales, en faisant circuler des recherches et des études et en proposant la traduction de certains d'entre elles ;
- la compilation des programmes d'éducation et de formation spécialisés et les agences d'exécution des États du CCG ;
- l'élaboration de méthodes pour améliorer ces programmes et pour qu'ils soient mieux mis en œuvre par les États membres, et la proposition de nouveaux programmes⁴⁰.

Depuis lors, le CCG organise de nombreuses conférences axées sur les processus de rationalisation de la gestion de l'eau douce en particulier sur le renforcement de la sensibilisation du public à ces questions⁴¹.

28 - Lors du sommet de 2010, les chefs d'États membres du CCG ont publié la « Déclaration d'Abou Dabi » dans laquelle ils ont appelé à une stratégie globale à long terme des ressources en eau qui tiendrait compte de l'interdépendance entre l'eau, l'énergie et l'alimentation, des effets du changement climatique et de l'impact environnemental du dessalement, insistant sur les questions liées à la gestion et à la conservation de la demande en eau. La déclaration consistait en de nombreuses recommandations sur l'utilisation efficace de l'eau et de l'énergie, y compris l'utilisation d'outils économiques, technologiques, législatifs et de sensibilisation sociale. Plus important encore, la Déclaration lie la sécurité de l'eau à la sécurité énergétique et considère ces deux priorités stratégiques comme cruciales pour chacun des pays membres⁴².

29 - Au cours du sommet international de l'eau d'Abou Dhabi en 2014, le Dr Waleed Zubari de l'université du Golfe arabe de Bahreïn, l'un des plus éminents experts de la région soulève clairement les questions : « Qu'est-ce que prévoit le CCG ? – Comment harmoniser les politiques publiques de l'eau dans le GCC ? – Comment réduire le prélèvement excessif des eaux souterraines ? – Comment développer le traitement des eaux usées (TSE), beaucoup moins coûteux que le dessalement pour les industries et les entreprises. Comment maximiser la croissance avec des ressources limitées ? – Qu'en est-il de la politique de subventions ? – La qualité de l'eau exige aussi des infrastructures, mais il y a un manque d'infrastructures, des données fiables et un budget. Il est nécessaire d'avoir des directives claires, une prise de décision flexible et une gestion intégrée »⁴³. C'est sur la base de ses propres recommandations que le secrétariat général de CCG rédigera finalement en 2016 « une stratégie unifiée de l'eau »⁴⁴. Quelle est sa vision, quels sont ses principes et quel est le programme d'action qu'il se propose de mettre en œuvre ?

30 - Le CCG a finalisé et publié en 2016 le « Plan unifié de stratégie et de mise en œuvre du secteur de l'eau – 2015-2035 » (« La Stratégie unifiée de l'eau du CCG »)⁴⁵. C'est une étape majeure dans la longue et complexe politique commune à mener contre les risques liés à la pénurie d'eau⁴⁶. Selon cette vision, d'ici 2035, les pays du CCG devraient aligner leurs stratégies nationales et leurs plans directeurs avec une stratégie unifiée de gestion de l'eau du CCG. La vision définit la meilleure situation future que les pays du Golfe souhaitent atteindre d'ici 2035. La mission énonce ce qui doit être fait pour parvenir à la vision requise en fonction de la

36. V. C. Maugüé, *Fresh Water in France : a comparative perspective, in Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p.*

37. V. Me Y. Razafindratandra, *Procedural principles for Water Governance Planning, p. 87-92, in Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p.*

38. *Unified Water Sector Strategy and Implementation Plan for the Gulf Cooperation Council of Arab Member States, 2015-2035, Riyadh : GCC Secretary general, 2016.* – V. aussi, W. Al Zubari, *Water Management in GCC Countries : Evaluation, Challenges and the Way Forward, p. 285-301, in Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p.* – V. aussi : <https://thewaternetwork.com/event-5F1/wsta-gulf-water-confere-1-WYEK11B698eeXic9ORmZlw/home>.

39. www.gcc-sg.org/eng/indexce82.html?action=Sec-Show&ID=77.

40. www.gcc-sg.org/eng/indexce82.html?action=Sec-Show&ID=77.

41. www.gulftime.ae/gcc-to-adopt-unified-policy-on-power-water-consumption/.

42. www.gulftime.ae/gcc-to-adopt-unified-policy-on-power-water-consumption/.

43. Selon le rapport de l'État arabe sur l'eau, « *Eye on earth initiative* », trois objectifs devraient être poursuivis pour améliorer la gouvernance de l'eau : transparence, responsabilité / stratégie des ressources en eau et participation, c'est-à-dire que les gens doivent faire partie du processus de décision ». – V. : www.eoesummit.org/sites/default/files/State%20of%20the%20Environment.pdf.

44. *Unified Water Sector Strategy and Implementation Plan for the Gulf Cooperation Council of Arab Member States, 2015-2035, Riyadh : GCC Secretary general, 2016.* V. Waleed Al Zubari. – V. aussi : <https://thewaternetwork.com/event-5F1/wsta-gulf-water-confere-1-WYEK11B698eeXic9ORmZlw/home>.

45. *Unified Water Sector Strategy and Implementation Plan for the Gulf Cooperation Council of Arab Member States, 2015-2035, Riyadh : GCC Secretary general, 2016.* V. W. Al Zubari, *Water Management in GCC Countries : Evaluation, Challenges and the Way Forward, p. 285-301, in Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p.* – V. aussi : <https://thewaternetwork.com/event-5F1/wsta-gulf-water-confere-1-WYEK11B698eeXic9ORmZlw/home>.

46. V. W. Al Zubari, *Water Management in GCC Countries : Evaluation, Challenges and the Way Forward, p. 285-301, in Fresh water, law and stakes in the Arab states of the Gulf Cooperation Council, sous la direction de Anthony Chamboredon, Abu Dhabi : LexisNexis, coll. Mena, 2017, 434 p.*

situation actuelle du secteur de l'eau dans les pays du Golfe (le deuxième chapitre), et des défis et des risques auxquels fait face la gestion durable du secteur de l'eau dans ces pays (le troisième chapitre) « afin de garantir les objectifs du développement social et économique dans un système intégré des États du CCG »⁴⁷.

31 - La Stratégie unifiée de l'eau du CCG se fonde sur des principes essentiels pour la réalisation de sa vision et de sa mission :

- le développement et la durabilité des ressources en eau ;
- l'utilisation efficace et équitable des ressources en eau ;
- l'amélioration de la sécurité de l'approvisionnement en eau ;
- une gouvernance plus efficace et une prise de conscience collective ;
- une efficacité et une durabilité économique et financière du secteur de l'eau.

Ces principes ainsi définis, le CCG énumère les objectifs à atteindre :

- « Atteindre le niveau des normes internationales les plus élevées dans la fourniture de services, dans l'approvisionnement en eau et l'assainissement dans les pays du CCG » ;

- « Mettre en œuvre une gouvernance efficace de l'eau en terme de structure institutionnelle et organisationnelle, d'intégrité, de transparence, de responsabilité et de décentralisation, ainsi que la participation active des parties prenantes à la gestion et à la planification des ressources en eau » ;

- « Élaborer et mettre en œuvre des lois et des législations ambitieuses et globales sur l'eau, ainsi que la planification et l'engagement du secteur de l'eau en relation avec l'environnement, l'écosystème, la sécurité et la santé publique » ;

- « Faire un saut qualitatif et quantitatif dans la gestion de l'eau en passant d'une approche de gestion de l'offre à un concept intégré qui comprend la gestion de l'offre et de la demande dans tous les secteurs consommateurs d'eau, en mettant l'accent sur la gestion de la demande, l'efficacité et la rationalisation de l'eau » ;

- « Réaliser des changements dans les tendances, les attitudes et les pratiques des communautés de CCG en sensibilisant et en appliquant des incitations sociales appropriées, ce qui conduit à la diffusion d'une vaste culture de protection de l'eau, afin d'éviter la pollution ou la surexploitation » ;

- « Réduire le coût financier au plus bas et atteindre une viabilité financière du secteur de l'eau à long terme grâce à l'utilisation d'une tarification équitable de l'eau ainsi que d'autres instruments économiques, ce qui permet d'obtenir un recouvrement des coûts et une utilisation durable de l'eau » ;

- « Intégrer les impacts futurs du changement climatique sur le secteur de l'eau dans les plans de ressources en eau du CCG, en intégrant les mesures appropriées dans leurs programmes d'eau » ;

- « Promouvoir la recherche et le développement afin d'obtenir des solutions technologiques innovantes pour améliorer continuellement l'efficacité dans l'utilisation de l'eau, réduire la pollution et trouver les solutions aux défis et problèmes dans tous les secteurs liés à l'eau » ;

- « Mettre en œuvre le concept et les perspectives de la relation eau-énergie-alimentation dans la planification et la gestion du secteur de l'eau dans les pays du CCG et accroître la coordination et la planification intégrée des trois domaines et leur durabilité » ;

- « Promouvoir et développer les capacités humaines nationales dans le domaine des ressources en eau, en particulier la planification et la gestion des ressources en eau, conduisant à la création de cadres nationaux efficaces dans les différents secteurs de l'eau » ;

47. L'objectif global de la stratégie est d'établir un « système de gestion durable du secteur de l'eau » dans chaque pays du CCG en garantissant des approvisionnements en eau à long terme tout en respectant des critères stricts de durabilité socioéconomique, financière et environnementale et de santé publique ». - V. *Unified Water Sector Strategy and Implementation Plan for the Gulf Cooperation Council of Arab Member States, 2015-2035, Riyadh : GCC Secretary general, 2016*. - V. www.wstagcc.org/WSTA-12th-Gulf-Water-Conference/waleed_zubari.pdf.

- « Les pays du CCG sont reconnus comme des partenaires, partisans d'un développement durable de l'eau en participant efficacement à la prise de décision au niveau régional et international, conformément aux objectifs mondiaux du développement durable ».

Ces objectifs sont prévus dans un programme de mise en œuvre intégré et détaillé. Ce programme détaille les politiques, les programmes et les activités, leur calendrier, les indicateurs, et les parties responsables (le Bureau de la gestion de la stratégie du Secrétariat de la CCG et le Bureau de gestion de la stratégie dans chaque pays du CCG). Il définit les priorités pour déterminer les délais de mise en œuvre des actions à mener. En outre, il propose l'utilisation d'indicateurs pour chaque objectif de performance afin de pouvoir suivre dès le lancement du programme les progrès de la mise en œuvre et le succès de la stratégie. Cependant, sans un cadre juridique et institutionnel définissant clairement un statut juridique commun de l'eau, la stratégie unifiée du CCG risque de ne pas atteindre pleinement les objectifs qu'elle a fixés.

B. - Un consensus sur la nature juridique de l'eau

32 - Bien que la responsabilité de la gestion de l'eau ait toujours été donnée à l'homme depuis la Genèse, il n'y a plus aujourd'hui de consensus sur le statut juridique de l'eau. Pourtant du statut juridique que l'on confère à l'eau dépend différentes représentations possibles de ses modes d'accès et de son utilisation⁴⁸. Un statut consiste en un ensemble de règles établies par la loi qui définit une condition juridique ; un ensemble de règles applicables à une catégorie de chose qui détermine essentiellement ses conditions et son régime juridique. Le modèle du marché appliqué à l'eau potable s'est mondialisé, mais il a laissé de côté les populations les plus pauvres à l'exception de certains pays comme le Canada, l'Irlande ou l'Italie, où l'eau est encore financée par le système fiscal, de sorte qu'elle reste gratuite ou presque pour tous les ménages. Quel est donc le meilleur statut juridique de l'eau pour les pays du Golfe ? Celui de propriété privée ou de propriété commune ?

Cette opposition s'amplifie au vue des exigences de la société civile, comme ce peut être le cas parfois en Europe, elle devient critique dans des situations de pénurie extrême de la ressource, comme c'est toujours le cas dans les pays du Golfe⁴⁹.

48. M. Tsanga Tabi, D. Verdon (2014), *New Public Service performance management tools and public water governance : The main lesson drawn from an action research conducted in an urban environment : International Review of Administrative Sciences*, vol. 80 Issue 1, March 2014, p. 210 - 232.

49. Le 24 février 2017, le Pape François a reçu les participants d'un séminaire sur « Le droit humain à l'eau, étude interdisciplinaire sur le rôle central des politiques publiques dans la gestion de l'eau et des services environnementaux » à l'Académie pontificale des sciences les 23 et 24 février 2017 au Vatican. Des experts ont débattu sur les nombreux thèmes liés au droit fondamental d'accès à l'eau. Un droit essentiel souligné par le Pape François dans son discours « et l'une des questions cruciales dans le monde actuel ». Pour lui, le droit à l'eau « est décisif pour la survie du peuple et décide de l'avenir de l'humanité ». Il se demandait si « nous ne nous dirigeons pas vers une Grande Guerre mondiale pour l'eau ». Citant les statistiques « choquantes » des Nations unies et la mort de milliers d'enfants par jour à cause de maladies liées à l'eau, le Pape François a également déclaré que « le respect de l'eau est une condition pour exercer d'autres droits humains... l'obligation de donner à l'eau sa juste place [...] » une culture de protection est nécessaire », ainsi que la promotion « d'une culture de la coopération, dans laquelle toutes les forces nécessaires sont unies dans une cause commune... ». - V. *Lettre Encyclique, laudato si' du Saint-père François sur la sauvegarde de la maison commune*, « il y a une tendance croissante, à certains endroits, à privatiser cette ressource limitée, transformée en marchandise sujette aux lois du marché. En réalité, l'accès à l'eau potable et sûre est un droit humain primordial, fondamental et universel, parce qu'il détermine la survie des personnes, et par conséquent il est une condition pour l'exercice des autres droits humains. Ce monde a une grave dette sociale envers les pauvres qui n'ont pas accès à l'eau potable, parce que c'est leur nier le droit à la vie, enraciné dans leur dignité inaliénable ». - V. http://w2.vatican.va/content/francesco/fr/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_encyclica-laudato-si.html. - Pour une étude sur l'encyclique, V. F. Rouvillois, *La clameur de la terre : les leçons politiques du Pape François*, Paris : ed. Jean-Cyrille Godefroy, 2016, p. 124.

1° La société civile exige que l'eau soit une propriété commune

33 - **L'expérience italienne.** – En Italie, des jurys de citoyens opposés à la privatisation de l'eau à Naples ont proposé un amendement à la Constitution pour inclure l'eau dans la catégorie des biens communs. En juin 2011, 27 millions de citoyens italiens ont voté contre la privatisation de l'eau qui avait été introduite en 2009⁵⁰. La Cour constitutionnelle avait déjà réaffirmé que le droit communautaire n'obligeait pas les États à privatiser les services de l'eau sur la base du principe de neutralité de la législation communautaire européenne, à la lumière de la nature juridique du service public ou privé, et sur la base de la liberté de déterminer les méthodes de gestion de l'autorité locale, et donc en application du principe de subsidiarité. Le conseil municipal de Naples a ensuite décidé de transformer la société anonyme, chargée de la gestion de l'eau de Naples, en une société spéciale – une société d'État de nature commerciale et industrielle –, ABC Napoli (ABC pour Acqua Bene Comune) Eau Common Good⁵¹.

34 - Des experts et des représentants du Forum national du mouvement de l'eau et des associations de protection de l'environnement, en tant que société civile, ont ainsi été consultés. Et Naples est, à cet égard, la première ville de l'Union européenne à approuver une délibération fondée sur l'article 11 du Traité de Lisbonne de l'Union européenne : « 1. Les institutions doivent, par les moyens appropriés, donner aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leur point de vue dans tous les domaines d'action de l'Union. 2. Les institutions doivent maintenir un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. 3. La Commission européenne procède à de larges consultations avec les parties concernées afin de garantir que les actions de l'Union soient cohérentes et transparentes. 4. Au moins un million de ressortissants d'un nombre important d'États membres peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses pouvoirs, à soumettre toute proposition appropriée sur des questions où les citoyens estiment qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de la mise en œuvre des traités. Les procédures et les conditions requises pour une telle initiative citoyenne sont déterminées conformément au premier alinéa de l'article 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne »⁵².

50. Du reste, en 2014, les Irlandais avaient aussi manifesté dans la rue pour s'opposer à la tentative du gouvernement de privatiser l'eau de ville.

51. La Commission Rodotà (2006-2008), chargée d'amender le Code de la propriété publique et d'harmoniser le Code civil de 1942 avec la Constitution de 1948, a introduit la catégorie juridique de la propriété commune à côté de celle du domaine public. Les biens communs sont définis comme des biens collectifs placés en dehors du marché, des profits et de la concurrence. Ce sont des biens qui doivent être gérés par une personne publique, avec la participation des citoyens. L'introduction de cette notion vise à renforcer la démocratie locale dans les politiques publiques liées à la gestion des biens communs tels que l'eau, l'énergie, l'urbanisme, les territoires, l'air, mais aussi les biens immatériels comme la culture. Cela rassemble les éléments essentiels à la jouissance des droits fondamentaux et au libre développement de l'individu et qui doivent être préservés au profit des générations futures. Accéder à un statut de valeur constitutionnelle, ils devraient donc échapper aux lois du marché car ils appartiennent à tout le monde.

52. *Lisbon Treaty, art. 11.* – V. www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/. Dans un communiqué de presse du 1^{er} février 2018, la Commission européenne a proposé une révision de la directive 98/83/CE sur l'eau potable, afin d'améliorer la qualité de l'eau potable et l'accès à celle-ci ainsi que de fournir des informations plus complètes aux citoyens. « Une meilleure gestion de l'eau potable dans les États membres permettra d'éviter les pertes d'eau inutiles et contribuera à réduire l'empreinte carbone. La proposition contribuera donc substantiellement à la réalisation des objectifs en matière de développement durable à l'horizon 2030 (objectif 6) ainsi que des objectifs de l'accord de Paris concernant le changement climatique. Grâce à la nouvelle approche de la sécurité sanitaire fondée sur les risques, les vérifications en la matière cibleront davantage les cas où les risques sont plus élevés. En parallèle, la Commission accélérera également son travail de normalisation afin de veiller à ce que les produits de construction dans l'ensemble du marché intérieur de l'UE dans le secteur de

35 - Cette disposition de l'UE trouve sa source dans l'idée que la loi pourrait favoriser de nouvelles catégories de biens communs. Responsable des générations présentes et futures, Acqua Bene Comune Napoli (ABC Napoli) a un devoir constitutionnel fondamental de défendre, par les bonnes pratiques de la démocratie participative, les biens communs, à commencer par l'eau. Ce qui légitime le statut juridique d'ABC Napoli est le vote exprimé par les citoyens lors du référendum. Ainsi, ABC Napoli approuve les principes de l'écologie, de l'économie, de l'efficacité, de la transparence et de la participation exigés par la législation de la Communauté européenne. Est constitué un comité de suivi dans lequel non seulement les représentants des utilisateurs, mais aussi les employés de l'entreprise, peuvent évaluer les conflits potentiels entre les intérêts publics et ceux de la société civile. Cette évaluation est plus accessible plus transparente pour les citoyens. Une telle « gestion publique participative » permet une implication concrète des citoyens dans le domaine de la gestion de l'eau. L'expérience française.

36 - **L'expérience française.** – Prolongeant cette conception de l'eau gérée pour le bien-être de tous, en 2015, devant les tribunaux français, « la nature essentielle et vitale de l'eau » est revendiquée pour justifier le principe d'un « droit à l'eau ». Confrontée à la multiplication des coupes d'eau pour des factures non payées, une association de citoyens s'est engagée dans une bataille juridique sans précédent pour défendre le droit à l'eau pour les clients les plus pauvres. En 2015, le Conseil constitutionnel a jugé inconstitutionnel l'interruption de la distribution d'eau dans les résidences principales en cas de non-paiement. De cette façon, il reconnaît la nature essentielle de l'accès à l'eau pour toutes les personnes.

37 - Une proposition de loi créant un droit à l'eau opposable. Si près de 99 % des personnes en France sont maintenant connectées à un réseau de distribution d'eau, il existe encore des catégories de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable et à l'assainissement, comme les sans-abri et les personnes en difficulté qui ont du mal à payer leurs factures. L'objectif de cette proposition de loi est de fournir gratuitement des équipements d'eau et d'assainissement à ceux qui en ont besoin et de créer une aide préventive pour aider les personnes ayant des ressources limitées à payer leurs factures. C'est le premier texte déposé à l'Assemblée nationale issu d'une proposition d'un groupe de 40 associations et ONG. La société civile attend depuis longtemps le droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour tous. Cela pourrait améliorer la vie de plus d'un million de foyers et près de 150 000 personnes privées d'accès direct à l'eau et à l'assainissement⁵³.

38 - Ces exemples démontrent que l'eau n'est certainement pas un bien comme tous les autres. Son statut de ressource naturelle, essentielle à la vie, lui confère une valeur sociale et une utilité qui

l'eau, tels que les réservoirs et les tuyaux, ne polluent pas l'eau potable. - V. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-429_fr.htm?locale=FR.

53. En France, les services d'eau expérimentent des régimes de droits d'eau inscrits en droit français en 2006 et reconnus par les instances onusiennes en 2010 pour les ménages les plus pauvres et les sans-abri. Le Royaume-Uni, qui a privatisé son système de gestion de l'eau est le premier pays à introduire des tarifs sociaux. – V. *Le Forum : Quand l'eau révèle le monde*, 14 janv. 2017 f : www.liberation.fr/evenements-libe/2017/01/14/l-eau-dans-le-monde-un-enjeu-de-gouvernance_1541495. – Parler d'eau potable, c'est observer le monde et ses inégalités, souvent avec des problèmes de gouvernance, des vulnérabilités, chevaucher les difficultés d'accès à l'eau. C'est aussi regarder les villes et l'innovation qui doivent s'adapter aux besoins croissants des citadins au sud comme au nord. L'eau est intrinsèquement liée à la planète, la protection de l'eau passe par la préservation de la nature et de l'homme, alors que l'eau elle-même est déjà à l'avant-garde du changement climatique : inondations, sécheresses et intempéries. Enfin sans eau, la santé, l'alimentation et le développement ne sont pas possibles. Si l'eau n'est généralement pas vendue, qu'en est-il de l'eau potable ? L'eau du robinet est-elle un bien marchand comme les autres ? – L'augmentation des besoins en eau encourage l'innovation, des solutions existent, à condition que les mentalités changent, dans certaines villes, les eaux usées qui ont été retraitées peuvent être bues. Avec l'augmentation des niveaux d'eau, les sécheresses ou la pollution, l'état de l'eau est un indicateur de l'état du changement climatique. – V. J. Sironneau et B. Drobenko, *Le Code de l'eau*, Paris : éd., Jouanet, 4^e éd., nov. 2017.

doivent être appréciées afin d'évaluer la capacité des systèmes de gestion de l'eau à atteindre les objectifs de bien-être des communautés. Ces objectifs semblent avoir été identifiés et approuvés par la « Déclaration d'Abou Dabi » de 2010 et « la Stratégie unifiée pour l'eau » du CCG de 2016. Maintenant, quel sera le meilleur processus d'intégration juridique qui réalisera ces objectifs, autrement dit, quelles sont les conditions nécessaires pour que les pays du CCG harmonisent leurs politiques de l'eau ? Toutes les politiques publiques étudiées dans les pays du CCG semblent converger vers un statut juridique commun de l'eau.

2° Vers un statut juridique commun de l'eau dans les pays du CCG

39 - L'eau est un bien auquel un prix doit être attribué pour éviter de la gaspiller, la marchandisation de l'eau est donc nécessaire pour répondre à la pénurie d'eau et à la croissance de la demande ; mais l'eau ne peut pas seulement être considérée comme un bien et devrait être qualifiée d'héritage commun de l'humanité. Comment concilier ces objectifs apparemment contradictoires en particulier dans des pays qui risquent constamment une pénurie d'eau ? Un système juridique adapté apparaît encore comme la première réponse.

40 - Si le rôle joué par le Droit est de plus en plus reconnu comme un élément clé dans la planification et le contrôle de la gestion de l'eau, le CCG reconnaît que les services techniques et administratifs des pays du GCC n'ont pas toujours les connaissances juridiques suffisantes. Mais à l'inverse, les juristes n'ont pas souvent les connaissances nécessaires, hydrogéologiques, techniques et économiques, pour proposer les solutions juridiques et institutionnelles adéquates et efficaces. En outre, il semble impossible d'envisager aujourd'hui la rédaction d'un texte de loi ou d'une réglementation spécifique à la gestion des ressources en eau sans se placer dans le contexte même qui déterminera sa mise en œuvre, c'est-à-dire sans prendre en compte des questions non juridiques : l'histoire, la géographie, l'économie, la politique, la société, les traditions religieuses ou idéologiques - autrement dit, sans avoir une bonne connaissance de la culture des États concernés par ce projet de réforme.

Fondé sur une étude comparative et pluridisciplinaire, le statut juridique de l'eau commun aux pays du CCG devrait définir la nature juridique de cette ressource, les acteurs concernés, et le programme d'intégration progressive de chacune des législations des États membres. Qu'implique donc la mise en œuvre de ce statut juridique et quels seraient ses principaux traits ?

À l'origine, le droit de l'eau portait principalement sur les relations privées entre les utilisateurs. De nos jours, les intérêts collectifs sont davantage pris en compte. Le droit doit régir des relations entre des utilisateurs privés et des entités publiques et déterminer clairement les compétences spécifiques de l'État. Par exemple, certains sujets liés à l'utilisation de la ressource en eau (comme l'expropriation) relèvent du droit constitutionnel. En outre, les services d'eau peuvent être soumis à des changements structurels, ce qui peut soulever des questions d'ordre politique et juridique ou de conflit de compétence. Compte tenu de la variété des usages de l'eau, de nombreux organismes gouvernementaux, agences ou autorités indépendantes, entreprises privées ou particuliers sont impliqués. Les textes sont ensuite appliqués par différents services, souvent sans coordination institutionnalisée. Nous avons observé les chevauchements de compétences, des approches segmentées, qui conduisent souvent à une incertitude juridique pour les détenteurs

des droits de l'eau, à l'inefficacité, et finalement au gaspillage des ressources naturelles, financières et humaines. Alors que dans ce domaine, les investisseurs cherchent avant tout des garanties de sécurité. Les investissements ne sont possibles que si les droits des investisseurs et des parties prenantes, le volume et la qualité de l'eau allouée, sont précisément définis. Pour assurer cette sécurité, la politique de l'eau doit tenir compte aussi des aspects juridiques et institutionnels dans leur interaction avec les aspects techniques, économiques et sociaux, à toutes les étapes : de la collecte et du traitement des données, de la planification et de la mise en œuvre des politiques, aux décisions et aux évaluations d'impact⁵⁴.

41 - En adoptant un principe de supranationalité, une organisation régionale telle que le CCG pouvait unifier le droit de l'eau en introduisant directement des normes dans les ordres juridiques internes de leurs États membres, mais il faut encore qu'elle en est la capacité juridique et politique. Elle pourrait choisir aussi une uniformisation en proposant aux différents parlements nationaux des États membres, un texte unique qu'elle aura préparé. Une telle procédure épargne les souverainetés nationales, mais certains États pourraient la repousser ou la modifier (avant ou après son adoption) ; donc le risque est que l'uniformisation ne soit finalement pas atteinte. Enfin, le CCG peut convenir de certaines dispositions d'origines différentes ou faire modifier par les États membres des dispositions existantes afin de les mettre en cohérence les unes avec les autres. Tout en respectant le particularisme des législations nationales, cette intégration par harmonisation réduit les divergences en comblant les lacunes et en gommant les aspérités au moyen de techniques juridiques telles que des « Directives » ou des « Recommandations ». Cette technique satisfait à l'obligation d'intégrer sans imposer la forme et les moyens. Elle respecte la souveraineté législative et nationale, même si le résultat est imposé. Elle peut viser aussi à instaurer une plus grande coopération entre les législations nationales des États membres et une coordination entre les organes chargés de leur mise en œuvre.

42 - La stratégie unifiée de l'eau du CCG semble conforme à tout processus d'intégration qui passe avant tout par la détermination des objectifs à atteindre dans un document ayant une force obligatoire pour les États. L'importance du rôle du droit dans ce processus d'intégration est évidente. Les engagements du CCG vont dans ce sens. Pour répondre aux différents défis liés à la pénurie d'eau, le CCG a choisi de se concentrer sur le renforcement de la capacité de contrôle de la ressource, sur la préparation et la mise en œuvre de documentations et de systèmes intégrés d'information, sur enfin la définition d'une politique commune de gestion de l'eau susceptible de renforcer la coopération entre les États membres ainsi que la coordination de leur différents services. Cependant, le chemin vers un statut intégré de l'eau dans les pays du GCC est encore long ; d'autant plus que la situation géopolitique s'est particulièrement tendue, au moins depuis 2016, notamment les relations avec le Qatar, sans parler des risques d'insécurité pesant sur toute la région du Golfe. ■

Mots-Clés : Environnement et développement durable - Questions sectorielles - Eau - Statut juridique (Pays arabes du golfe)

54. N. Belaidi (dir.), *Eau et sociétés : enjeux de valeurs : les ambivalences du droit face à la complexité de l'environnement*, Bruxelles : Bruylant, 2012, p. 253. – V. aussi, M. El Battioui, *La gestion de l'eau au Moyen-Orient*, Paris : L'Harmattan, coll. *Comprendre le Moyen-Orient*, 2010, 275 p. - V. encore F. Galland (dir.), *Eau et conflictualités*, Paris : Choiseul, 2012, p. 115.