

Les eaux du NIL entre droit historique et revendications juridiques :

Position du droit international

Docteur Otmane BEKENNICHE

Maître de conférences

Université de Mostaganem

I- Historique

Alors que le Burundi, le Congo, le Kenya, le Rwanda, la Tanzanie l'Ouganda et l'Éthiopie qui vient d'annoncer des projets de constructions d'installations hydroélectriques sur le Nil Bleu avec l'aide des Israéliens, l'Égypte refuse globalement et dans le détail, tout nouveau plan de partage des eaux du Nil, un fleuve dont elle exploite 55,5 milliards de mètres cube par an, soit un plus de la moitié du débit, depuis l'accord conclu en 1959 avec la Grande-Bretagne au nom de ses colonies d'Afrique de l'Est. « L'Égypte se réserve le droit de prendre toutes les mesures pour défendre ses droits historiques sur les eaux du Nil » affirme devant le Parlement, Mohamed Nasr Eddine Allam, le ministre de l'Eau et de l'Irrigation.

Les égyptiens semblent relativiser les capacités économiques et financières de ces pays. Mais il faut noter que si par le passé l'Égypte pouvait se rassurer en considérant la difficulté des États à trouver les fonds nécessaires pour transformer le bassin du Nil, cette époque semble révolue. De nouvelles puissances comme Israël ou la Chine, déjà fortement implantée dans la région, n'hésiteraient pas à investir dans des projets de grande envergure. En effet, la Chine, a aujourd'hui plus d'influence que l'Égypte en Afrique de l'Est. Israël soutient également des projets de barrage en Éthiopie et en Ouganda, avec peut-être l'espoir d'accéder un jour à l'eau du Nil.

Les traités de 1929 et 1959 dont se prévaut l'Égypte lui accordent 55,5 milliards de m³ des eaux du Nil alors que le volume des eaux du Nil est de 84 milliards m³ par an et lui donnent en outre un droit de veto sur tout projet en amont - barrage, station de pompage, grands travaux d'irrigation etc. - qui pourrait réduire le débit du fleuve. Ce droit historiquement acquis

fait face à la fronde de cinq pays -Ethiopie, Ouganda, Rwanda, Tanzanie, Kenya- qui ont paraphé à Entebbe, en Ouganda, le 14 mai 2010 un accord en négociation depuis une dizaine d'années entre les neuf pays riverains du fleuve pour un partage plus équitable de ses eaux et plus favorable à leurs intérêts.

Cet accord ne mentionne aucun chiffre, en volume ou mètres cubes, sur le futur partage des eaux, mais il «annule» les traités de 1929 et 1959. Il autorise les pays du Bassin à utiliser toute l'eau qu'ils jugent nécessaire, dans la mesure où ils ne portent pas préjudice aux autres pays de l'aval. Une Commission du Bassin du Nil sera en charge de recevoir et approuver tous les projets (irrigation, barrages...) concernant le fleuve. Elle sera basée à Addis Abeba, la capitale de l'Éthiopie, puissance régionale et comptera des représentants des neuf pays concernés. La question qui s'impose alors est de savoir si l'on peut revenir sur les deux traités de 1929 et 1959 ?

Mais avant de répondre à cette question, il est indispensable d'ôter le voile sur les différentes conventions de l'eau entre l'Egypte et les pays riverains du Bassin du Nil Pour permettre une meilleure compréhension de la problématique. En effet, l'Egypte a à conclu des conventions qui ont été signées pendant la période du colonialisme et ont influencées les relations actuelles entre l'Egypte et les pays du bassin du Nil.

II. Les conventions régissant les relations entre l'Egypte et les pays du bassin du Nil

1- Le plateau éthiopien: quatre conventions régissent les relations entre l'Egypte et l'Ethiopie d'où provient 85% du total de la part de l'Egypte en eau du Nil :

A- Du protocole signé à Rome le 15 avril 1891, entre la Grande-Bretagne et l'Italie, (qui occupait l'Erythrée à l'époque), ce protocole portait sur l'identification des zones d'influence de chaque pays en Afrique de l'Est. L'Italie s'est engagée au respect de l'article III de la Convention qui stipulait l'interdiction de construire des installations à des fins d'irrigation sur la rivière "Atbara" et susceptibles influencer le débit du Nil.

B- La convention d'Addis-Abeba signé le 15 Mai 1902, entre la Grande-Bretagne et l'Ethiopie en vertu de laquelle l'empereur Minlek II d'Ethiopie, s'est engagé, de ne pas construire ni d'autoriser la construction sur le "Nil Bleu", sur le "lac Tana" ou sur "la rivière Sobat" pour éviter tout obstacle à l'écoulement de l'eau du Nil, à moins d'avoir obtenu le consentement du gouvernement britannique et du gouvernement soudanais.

C- La convention de Londres signée le 13 décembre 1906, entre la Grande-

Bretagne, la France et l'Italie qui stipule dans son quatrième article que l'ensemble de ces Etats s'engage à garantir l'afflux de l'eau du Nil Bleu et de ses affluents, vers l'Egypte.

D-La convention de Rome, qui se résume en une série de lettres échangées entre la Grande-Bretagne et l'Italie en 1925, et en vertu de laquelle l'Italie reconnaît les droits acquis de l'Egypte et du Soudan aux eaux du Nil Bleu et du Nil Blanc et de leurs affluents, et s'engage à ne pas procéder à des travaux susceptibles de réduire la quantité d'eau destinée au Nil principal.

1- Le plateau tropical : constitue la deuxième source qui alimente à 15% le Nil y compris six pays: Kenya, Tanzanie, Ouganda, Congo, Rwanda, Burundi. Les relations hydrauliques entre l'Egypte et ces Etats sont établies à partir des conventions et notamment:

A- La convention signée à Londres en Mai 1906 entre la Grande-Bretagne et le Congo et qui est un amendement à la Convention déjà signé entre les parties concernées le 12 mai 1894. Elle stipule dans sa 3ème section que le gouvernement congolais s'engage à ne pas mettre en place ni à permettre la création de travaux sur la rivière "Semliki", ni sur la rivière "Sango" et leurs environs, susceptibles de réduire le volume de l'eau qui coule dans le "lac Albert" dans l'approbation du gouvernement du Soudan.

B- La convention de 1929 conclue à l'issue de l'échange de deux lettres entre le Premier ministre égyptien Mohammed Mahmoud et le Haut Représentant britannique Lloyd, signées le 7 Mai 1929 et rattachée au rapport de la commission de l'eau en 1925. Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de l'accord, la Grande-Bretagne ayant signé la convention au nom du Soudan, de l'Ouganda et du Tanganyika, la Tanzanie actuelle. La convention qui prévoit également le droit historique et naturel de l'Egypte aux eaux du Nil stipule que: « Uniquement en vertu d'un accord préalable avec le gouvernement égyptien concernant l'irrigation ou la production d'électricité ou toute action sur le Nil et ses branches ou sur le lac, jaillissantes du Soudan ou des pays sous administration britannique permettant de réduire la quantité d'eau atteignant l'Egypte ou de modifier la date de son arrivée, ou la réduction du niveau de l'eau attribué à l'Egypte en aucune manière atteinte aux intérêts de l'Egypte ».

C- La convention signée à Londres le 23 Novembre 1934, par la Grande-Bretagne au nom de Tanganyika [Tanzanie actuelle] et par la Belgique au nom du Rwanda et d'Urundi [Rwanda et Burundi actuellement] sur l'usage par les deux pays de la "rivière Kagera".

D- La convention de 1953 entre l'Egypte et la Grande-Bretagne au nom de l'Ouganda pour la création du réservoir "Owen" à la sortie du "lac Victoria" signée par les gouvernements égyptien et britannique et à travers laquelle la Grande-Bretagne a promis au nom de l'Ouganda la création et le fonctionnement de la centrale qui aura pour effet de réduire la quantité d'eau à destination de l'Egypte et d'assurer que la date d'arrivée ou de réduction du volume des eaux ne provoquera pas des dommages aux intérêts de l'Egypte.

3- Le plateau équatorial : deux accords d'eau signés entre l'Egypte et le Soudan, régissent les relations de l'eau entre eux, à savoir:

A- La convention de 1929 qui régit les relations de l'eau entre l'Egypte et le plateau équatorial déclare que :

- Le gouvernement égyptien accorde un grand intérêt à la reconstruction du Soudan et accepte d'augmenter les quantités d'eaux du Nil utilisées par le Soudan sans nuire au droit naturel et historique de l'Egypte à ces eaux.

- Le gouvernement égyptien accepte le rapport du comité de l'eau du Nil de 1925 et considère qu'il est une partie intégrante de cet accord.

- Uniquement dans le cas d'un accord préalable avec le gouvernement égyptien sur l'irrigation ou la production de l'électricité ou toute autre action sur le Nil et sur ses branches ou sur le lac qui découle à la fois du Soudan ou des pays sous administration britannique qui provoquerait la réduction de la quantité des eaux ou à leur modification lors de leur direction vers l'Egypte ou la modification de la date de leur arrivée ou la réduction du niveau de leur eau serait considéré une atteinte aux intérêts de l'Egypte.

- Assurer toutes les facilités au gouvernement égyptien pour effectuer des travaux d'études et de recherche sur l'eau du Nil au Soudan et pour augmenter le débit des eaux du Nil en faveur de l'Egypte et d'accord avec les autorités locales.

B- La convention de 1959 signée au Caire en Novembre 1959 par l'Egypte et le Soudan, est complémentaire à celle de 1929 implique une pleine maîtrise sur les eaux du Nil destinée à l'Egypte et au Soudan à la lumière des nouveaux changements apparus sur la scène, tels le désir de créer un haut barrage et les projets du Haut-Nil pour accroître les recettes et de construire des réservoirs à Assouan. La Convention comprend l'accès total aux eaux du Nil selon quelques notamment:

- L'Egypte a le droit de conserver son droit à 48 milliards mètres cubes d'eaux/an, et le droit du Soudan à quatre milliards de mètres cubes/ an.
- Consentement des deux pays sur la construction du Haut barrage par l'Egypte et du réservoir "El Rossissime" sur le Nil bleu par le Soudan.

III. La question de succession d'Etats

Les pays africains se devaient, au moment de leur indépendance, de donner leurs positions à l'égard de chaque traité passé en leur nom par le colonisateur. En fait, un Etat nouveau n'a pas intérêt à faire le vide juridique sur son territoire, mais le maintien de la législation antérieure devra être partiel ou tout au moins provisoire. L'Etat successeur peut porter un grand tort aux intérêts d'autres Etats. Ainsi, après l'accession à l'indépendance, les pays africains pouvaient donc opter, soit pour la dénonciation des traités passés en leurs noms, ce qui aurait mis un terme aux obligations contractés par les métropoles, soit accepter les traités.

A partir de la date d'acceptation par les Etats africains de la reconduction du régime antérieur, on pouvait, sans abus de langage, parler d'accord entre l'Egypte et les pays africains du Bassin du Nil. L'essentiel est qu'il y avait un échange de volontés qui consistait à maintenir en vigueur l'ancien statut des relations et encore à titre tout à fait provisoire. Le maintien du statut quo pour les pays africains du Bassin du Nil était une mesure essentiellement provisoire et qui n'était, pour le moins qu'on puisse dire pas d'une stricte « orthodoxie juridique ». La suite allait révéler la précarité des liens établis sur de telles bases.

La succession d'Etats est considérée depuis longtemps, à juste titre, comme un évènement particulièrement grave dans la vie des Etats, dans la mesure où elle intéresse directement la sécurité des relations internationales.(1) La succession d'Etats est un problème classique du droit international auquel la vague de décolonisation de la seconde moitié du vingtième siècle a conféré une dimension nouvelle.

IV. La théorie de souveraineté sur les ressources naturelles

L'idée générale sur laquelle repose la théorie de souveraineté sur les ressources et richesses naturelles et que tout pays dont les ressources et richesses se trouvent entre des mains étrangères ou ayant été acquises au profit d'un Etat tiers par une ou des conventions conclues par un colonisateur doit pouvoir recouvrer l'intégralité des droits normalement attachés à sa souveraineté.

La souveraineté sur les ressources naturelles est une application directe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ce principe de droit positif qui signifie que tout peuple qui a été contraint de céder contre son gré à des étrangers les droits qu'il détient normalement sur les richesses situées sur son territoire peut s'en désengager. Par conséquent, la revendication d'un droit historique sur des ressources et richesses naturelles acquis sous une domination étrangère et contraire aux principes du droit international et par là même aux règles qui en découlent. Ce droit trouve son fondement dans les articles 1 § 2 et 55 de la Charte des Nations Unies, où le droit des peuples à disposer d'eux même se trouve présenter comme un objectif visé par l'ONU.

V. L'intérêt du développement national

Dans le même sens, la résolution 1803 (XVII) présente la souveraineté sur les ressources naturelles comme un « élément fondamental » du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Elle stipule que le « droit de souveraineté permanente des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles doit s'exercer dans l'intérêt du développement national et du bien-être de la population de l'Etat intéressé ». On constate qu'à coté droit des peuples s'ajoute également leur intérêt.

Par ailleurs, la 1ereCNUCED a affirmé que tout pays a le droit souverain « de disposer librement de ses ressources naturelles dans l'intérêt du développement économique et du bien-être de sa population ». Ces affirmations se retrouvent dans les textes ultérieurs qui présentent la souveraineté sur les ressources naturelles comme un « droit appartenant aux Etats », par exemple dans les résolutions 2692 (XXV), 1515 (XV), 3016 (XXVI), 3202 (S-VI), 3281 (XXIX).

VI. La souveraineté permanente

En effet, dire que la souveraineté sur les ressources naturelles et permanente signifie qu'elle est inaliénable. L'inaliénabilité se retrouve proclamée par la résolution 1803 (XVII) et par les textes ultérieurs. Ils s'agit soit des aliénations effectuées par la puissance métropolitaine durant l'ère coloniale et dont les bénéficiaires demandent le maintien au nom de la théorie du respect des droits acquis, soit celles qui ont été extorquées à des gouvernements faibles aux profit d'Etats puissants.

Dire qu'une souveraineté est aliénable signifie d'une part qu'aucune aliénation ou concession n'est valable sans le consentement de l'Etat territorial, d'autre part que cet Etat a, à tout instant, le droit de prendre ou reprendre le contrôle des richesses aliénées.

VII. La théorie du respect des droits acquis

Selon la doctrine classique, il était d'usage que l'Etat respecte les droits privés régulièrement acquis par les Etats tiers. Certains ont voulu donner une portée absolue. D'autres, arguant de ce que le principe du respect des droits acquis n'avait que la valeur d'un usage et non celui d'une règle coutumière, ne lui ont reconnu qu'une portée relative. D'autres enfin, surtout dans les Etats nouveaux, lui ont refusé toute pertinence, au motif justement que le respect des droits acquis empêchait l'Etat d'exercer librement sa souveraineté sur ses richesses naturelles et de poursuivre son développement dans l'intérêt de sa population. Dès lors, l'Etat nouveau adopte la théorie de la table rase.

VIII. La théorie de la table rase

La théorie de la « table rase » signifie que l'Etat successeur qui accède à l'indépendance est libre de décider pour lui-même s'il veut continuer à appliquer les traités conclus par son prédécesseur et applicables à son territoire. La continuité du traité dépend donc de l'Etat nouvellement indépendant. Cependant, précise la C.D.I., « l'image semble à la fois trop large et trop catégorique pour traduire la pratique actuelle des Etats » (2).

Le principe de la « table rase » ne doit pas être compris comme consacrant la rupture des relations conventionnelles, mais comme offrant au nouvel Etat le moyen d'exercer librement son choix. Pour ce qui est des traités à caractère normatif(3) ou des traités multilatéraux généraux, il conduit à exclure la transmission automatique des obligations qui en découlent, mais il ne doit pas être interprété comme favorisant le non respect des principes de droit international général incorporés à ces traités. En outre, le principe de la « table rase » ne dispense en aucun cas le nouvel Etat de l'obligation de se confirmer aux prescriptions des traités territoriaux(4). C'est justement sur ces derniers que l'Egypte trouve le fondement de son droit historique sur les eaux du Nil.

Toutefois la question qui s'impose est de savoir quelle est la position de l'Organisation des Nations Unies et de ses organes subsidiaires sur la question de la pratique des Etats en matière de succession d'Etats.

IX. La position de l'Organisation des Nations Unies

En 1962, la résolution 1803 (XVII), présente un paragraphe 7 ainsi libellé : « La violation des droits souverains des peuples et des Nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles va à l'encontre de l'esprit et

des principes de la Charte des Nations Unies et gêne le développement de la coopération internationale et le maintien de la paix ». Par ailleurs la IIIème CNUCED qualifie de « violation flagrante » des principes des Nations Unies toute pression politique ou économique de nature à porter atteinte au droit de tout pays de disposer librement de ses ressources naturelles (Rés. 46 (III)).

Pour la Commission de Droit International de l'O.N.U., le principe général de l'auto-détermination conduit à écarter la thèse de la préemption de continuité, selon lequel l'Etat, nouvellement indépendant, serait présumé accepter tout traité antérieurement en vigueur à l'égard de son partenaire, à moins qu'il n'exprime, dans un délai raisonnable, l'intention contraire.

Il est donc injuste qu'un Etat nouvellement indépendant reste lié par des traités qu'il n'a pas effectivement conclus. Cet Etat doit pouvoir exercer librement ses droits souverains, tout en reconnaissant qu'une certaine continuité des relations conventionnelles est généralement souhaitable. La C.D.I.(5), estime qu'il faut faire prévaloir le principe de la « table rase », le seul qui soit pleinement compatible avec l'idée d'auto-détermination.

Sur la succession d'Etats, la Commission du droit international envisage le cas de l'application provisoire des traités. En ce qui concerne les traités multilatéraux à caractère restreint, elle considère que rien ne fait obstacle à ce que les Etats partis s'entendent avec l'Etat nouvellement indépendant pour appliquer le traité à titre provisoire aux conditions qu'ils jugent indiqués(6). Selon Monsieur Bedjaoui, cette pratique renforcera la collaboration internationale.

X. La collaboration internationale et le principe de l'auto-détermination

Cherchant un critère qui rend compte des tendances actuelles en matière de succession aux traités, Monsieur Bedjaoui avance celui de la collaboration internationale, combiné avec le principe de l'auto-détermination : « L'Etat successeur doit pouvoir assumer, dans les limites du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, tous les traités qui renforcent la collaboration internationale et considérer comme caducs, pour ce qui le concerne, les accords de quelques natures qu'ils soient qui seraient contraires au principe d'auto-détermination »(7).

XI. La succession d'Etats et les accords de dévolution

Il y a en effet des traités multilatéraux qui sont d'une grande importance pour l'ensemble de la Communauté internationale, tels que les traités contre le génocide, l'apartheid et la discrimination radicale, les traités normatifs comme les Conventions de Vienne sur les relations diplomatique et consulaires et sur le droit humanitaire . La C.D.I. fait remarquer(8) que le principal élément nouveau apparu dans la pratique des Etats depuis la création de l'O.N.U. a été le recours aux accords de « dévolution », qui prévoient la transmission à l'Etat successeur de certains droits et obligations conventionnels. Ces accords peuvent être la manifestation, soit de la consécration d'une règle coutumière préexistante conforme aux solutions qu'ils retiennent, soit de la volonté d'organiser conventionnellement la succession selon des dispositions différentes de celles de telle ou telle règle coutumière, soit enfin d'un règlement volontaire faute de pouvoir puiser dans le droit international toute norme dans un sens ou dans un autre.

Le problème entre l'Egypte et les pays africains du Bassin du Nil sur le partage des eaux du Nil semble complexe car les attitudes des Etats en ce domaine sont très diverses et manifestent, à des degrés variables, la volonté ou la faculté de continuité ou de rupture à l'égard de l'ordre ancien. C'est pourquoi, il est difficile, et tout particulièrement en matière de succession aux traités, de dégager des tendances dominantes et des principes communs sur lesquels reposera la pratique des Etats.

Reste à savoir si vraiment le problème qui oppose l'Egypte à ces Etats d'Afrique du Bassin du Nil est un problème lié au partage des eaux ou c'est une question liée à des raisons politiques et stratégiques. On sera alors en droit de se demander quels sont les véritables enjeux du problème des eaux du Nil ?

XII. Les enjeux du problème des eaux du Nil

La visite de Liebermann, Ministre des affaires étrangères israélien au Kenya, en Ethiopie et en Ouganda engendre des enjeux politiques et économiques dans la région. Du point de vue économique, Israël a de grands intérêts à coopérer avec les pays du Bassin du Nil, c'est un marché vierge pour ses exportations de technologie et du savoir-faire tout en profitant des ressources abondantes, mais la face cachée de cette visite est bien stratégique. En effet le plus important pour Israël, c'est de garder son influence dans le continent africain pour pouvoir avoir la main mise sur tout qui pourra menacer sa stabilité.

Ce qui nous interpelle, c'est le comportement simpliste du Gouvernement égyptien quant aux enjeux grave de la visite de Libermann aux pays du bassin du Nil sur les intérêts de l'Égypte dans la région. En effet, l'ambassadrice Muna Omar, vice-ministre des Affaires étrangères pour les affaires africaines, a dit : « L'Égypte n'a aucune crainte sur cette visite, parce qu'elle ne constitue pas une menace sur la part de l'Égypte sur les eaux du Nil, et elle n'inclut pas l'établissement d'un quelconque projet de barrage sur le Nil dans ces Etats. ». Par ailleurs, Muhammad Nasr El-Dine Allam, ministre égyptien des ressources en eau et de l'irrigation, a déclaré que la visite de Lieberman n'avait pas d'effet sur les relations entre son pays et les Etats du bassin du Nil. Peut être que ces hommes politiques censés veiller sur la sécurité nationale de l'Égypte, veillent à ce que le vœu d'Anwar As-Sadat dans son discours de 1979 à Haïfa de donner à l'Etat d'Israël l'eau du Nil pour l'établissement de la paix, soit exaucé

La visite de Libermann a été circonscrite aux Etats africains traversés par le Nil. Il était accompagné par des économistes dans le domaine de l'industrie de l'armement et du commerce, de l'aviation, de la marine, de l'énergie, des communications et de l'agriculture. Mais la question des eaux du Nil revenait dans toutes les discussions. L'objectif étant l'accession d'Israël aux eaux du Nil même si aucune déclaration explicite n'a été faite et c'est dans ce sens que le quotidien français Le Figaro a titré : « La visite de Lieberman en Afrique menace l'Égypte ».

Références

¹ GRUBER Annie « Le droit international de la succession d'Etats », Publication de la faculté de droit de l'Université René Descartes, 1986, p. 13

²Annuaire C.D.I., 1972, vol. 2, p. 272

³Telles les conventions humanitaires et les accords conclus sous les hospices de l'O.N.U. ou de certaines institutions spécialisées (O.T.T., U.I.T., O.M.S.,...)

⁴Traités relatifs aux frontières, à des bases militaires, aux servitudes internationales,....

⁵Annuaire de la C.D.I. paru entre 1968 et 1972, et particulièrement au vol. 2 de 1972, p. 241-335

⁶Annuaire C.D.I., 1972, vol 2, p. 304-305

⁷BEDJAOUI (Mohamed), op. cit., p. 526

⁸Annuaire C.D.I., 1970, vol. 2, p. 245