

LE REGIME INTERNATIONAL DES VOIES D'EAU AFRICAINES

par

Romain YAKEMTCHOUK

Professeur à l'Université Lovanium de Kinshasa

1. SITUATION DU PROBLEME

La coopération internationale dans le domaine des voies d'eau correspond à une finalité multiforme et se situe dans un espace géographique dont les contingences économiques, topographiques et politiques, sont essentiellement variables. Comme, d'autre part, elle postule nécessairement l'abandon de certaines prérogatives de souveraineté étatique, elle engendre de multiples heurts d'intérêts et soulève de nombreuses difficultés d'application.

Cette diversité des situations socio-politiques et cette dépendance du milieu géographique ne sont pas de nature à faciliter la mise au point de solutions doctrinales et l'élaboration des lignes directrices devant prévaloir en la matière. Certes, on s'accorde généralement à reconnaître le principe de l'*interdépendance* des intérêts en présence, et on aimerait transformer cette communauté d'intérêts en une communauté de droits et d'obligations. On en a déduit certains postulats juridiques : droit à l'égalité de traitement dans l'usage de la voie d'eau et « l'exclusion de tout privilège d'un riverain quelconque par rapport aux autres »¹, droit à la navigation, à la répartition proportionnelle des eaux disponibles en matière d'irrigation, droit à la co-exploitation du potentiel économique, plus particulièrement du potentiel hydro-électrique, droit à une indemnité ou à une contrepartie au cas où les intérêts étatiques ont été lésés par un détournement unilatéral des eaux ou par un aménagement préférentiel, etc. Il n'empêche que dans ce domaine, l'unité juridique n'est pas toujours clairement perceptible et « l'adoption de normes abstraites est *a priori* peu recommandable. ... La géographie physique des Etats présente de telles particularités que des principes appliqués dans un cas se révéleraient tout à fait futiles ou même nuisibles

¹ C.P.J.I., arrêt n° 16 du 10 septembre 1929 dans l'affaire relative à la juridiction territoriale de la *Commission de l'Oder*, série A, n° 23.

Cette solution européenne fut étendue plus tard aux grands fleuves africains — le Congo et le Niger — par l'Acte général de la *Conférence de Berlin* (26 février 1885). Rompant avec la tradition et déniait aux puissances coloniales de garder pour elles seules le droit à la navigation sur les territoires relevant de leur administration, la Conférence identifia le droit à la navigation au *droit d'accès* : elle proclama comme faisant partie du droit international public la liberté de navigation sur ces deux fleuves, leurs embranchements et issues, ainsi que l'égalité complète de traitement de toutes les nations, en temps de paix comme en temps de guerre. Cette formulation s'expliquait aisément : à l'époque, les grands fleuves constituaient l'unique ou principale voie d'accès à l'intérieur du continent. Le même principe fut adopté par la *Convention de Constantinople* (29 octobre 1888) qui consacra la liberté de navigation dans le canal de Suez, inauguré en 1869.

Toutefois, lorsque dans son discours d'ouverture à la Conférence de Berlin, Bismarck a proposé une réglementation internationale pour tous les fleuves africains d'intérêt interétatique, l'opposition du Portugal et de la Turquie fit échouer cette proposition. De même, la suggestion italienne d'étendre le régime de liberté commerciale aux fleuves africains appartenant à un seul Etat n'a pas été retenue : le climat politique de l'époque ne s'y prêtait guère⁴.

Le régime international des grands fleuves fut réaffirmé par l'*Acte général* et la *Déclaration de Bruxelles* (2 juillet 1890) et par la *Convention de Saint-Germain-en-Laye* (10 septembre 1919). Cette dernière abrogea les traités conclus antérieurement, tout en maintenant le régime de liberté de navigation et de commerce, ainsi que l'égalité de traitement sur les fleuves Congo et Niger; l'Acte de Berlin resta en vigueur à l'égard des Etats qui l'avaient ratifié et qui n'avaient pas adhéré à la Convention de St-Germain. Quant au *Pacte de la S.D.N.*, il se borna à stipuler que, sous la réserve des et en conformité aux dispositions des conventions internationales, les Etats membres de la Société « pren-

— Chaque Etat riverain était chargé de l'entretien des chemins de halage qui passent par son territoire, et des travaux nécessaires pour la même étendue dans le lit de la rivière, pour ne faire aucun obstacle à la navigation.

— Il était interdit d'établir des nouveaux droits d'étapes, d'échelle ou de relâche forcée.

— Les douanes des Etats riverains ne devaient avoir rien de commun avec les droits de navigation. « On veillera, par des dispositions réglementaires, que l'exercice des fonctions de douanier ne mette pas d'entraves à la navigation, mais on surveillera, par une police exacte sur la rive, toute tentative des habitants de faire la contrebande à l'aide des bateliers » (art. 115).

— Le régime de navigation devait être consigné dans un règlement commun. « Le règlement une fois arrêté ne pourra être changé que du consentement de tous les Etats riverains, et ils auront soin de pourvoir à son exécution d'une manière convenable et adaptée aux circonstances et aux localités » (art. 116).

⁴ Pour le point de vue soviétique, cf. BASKINE, J.A., *Kolonijalnyj razdel Afriki i mezdu-narodnopravovyj rezim jeje rek*, *Westnik Gos. Leningradskogo universyteta*, 1958, n° 17, Série de l'économie, philosophie et droit.

dront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit » (art. 23, § e). C'était affirmer, en termes abstraits, l'idéal communautaire, sans heurter l'individualisme étatique. Le mouvement d'unification et d'uniformisation du droit fluvial international s'est poursuivi par la signature de la *Convention de Barcelone* (20 avril 1921), laquelle substitua à la notion traditionnelle des « fleuves internationaux » celle des « voies d'eau d'intérêt international »⁵. Réaffirmant la primauté de la souveraineté territoriale des Etats riverains, elle l'atténua néanmoins en introduisant l'élément fonctionnel de l'utilisation économique des voies d'eau. La Convention réaffirma — probablement sans tenir suffisamment compte de la diversité des situations en présence — qu'une voie d'eau internationale devait être soumise au régime de liberté de navigation et d'égalité de traitement, lesdits principes ne s'appliquant pas nécessairement en ce qui concerne les ouvrages d'irrigation et de production de l'énergie hydraulique. A l'inverse, rien n'a été prévu relativement aux modalités d'établissement d'organes communs de gestion; cette omission s'expliquait aisément : « l'expérience a démontré de façon décisive que l'administration par commissions internationales n'est efficace et stable que là où, dans une égalité parfaite, elle obtient la collaboration confiante des Etats riverains »⁶. Ce n'est pas toujours le cas.

b) Parallèlement à cet effort d'uniformisation, la période d'après la première guerre mondiale consacra une autre orientation du régime des voies d'eau (préconisée par l'Institut de droit international dès sa session de Madrid en 1911) : si tout au long du XIX^e siècle le droit des gens positif ne se préoccupait que de réglementer la liberté de navigation et de commerce, il s'agissait cette fois d'élaborer un système multilatéral d'utilisation des voies d'eau pour la *production de la force hydro-électrique et hydro-thermique* devant contribuer au développement de l'industrie et de l'agriculture⁷.

Ce mode de coopération revêt une grande signification pour le continent africain. En effet, l'énergie hydraulique tient en Afrique une place considérable, plus importante que sur d'autres continents : elle constitue la source principale de la production d'électricité. Certains pays africains produisent le courant électrique à peu près exclusivement — ou en grande partie — par des moyens hydrauliques : Ouganda 99 %, Cameroun 97 %, R.C.A. 95 %, Congo

⁵ *Comptes rendus et textes relatifs à la Convention sur le régime des voies navigables d'intérêt international*, S.D.N., Conférence de Barcelone, Genève, 1921; CORTNESY, F., *Etude de la Convention de Barcelone*, Paris (Rousseau), 1927.

⁶ DE VISSCHER, Ch., *Théories et réalités en droit international public*, 2^e éd., Paris (Pedone), 1955, p. 262; KRAUSE, G., *Die internationalen Stromschiffahrtskommissionen*, Berlin (Rothschild), 1931.

⁷ ANDRASSY, J., « L'utilisation des eaux internationales non maritimes en dehors de la navigation », *A.I.D.I.*, 1959, vol. II, pp. 139-359; SMITH, H.A., *The economic uses of international waters*, London (King), 1931; MUNDEL, M., *Völkerrechtliche Sätze über die gewerbliche Nutzung hoheitsgeteilter Flüsse*, Coburg (Tagesblatt), 1934.

(Kinshasa) 95 %, Soudan 95 %, Maroc 93 %, Rhodésie 93 %, Côte d'Ivoire 70 %, Ethiopie 70 %, Kenya 65 %, etc. Quant aux possibilités d'expansion, le continent africain pourrait aisément atteindre 35 % de la puissance mondiale totale. Cela appelle l'esprit de coopération : dans beaucoup de cas, la construction de barrages et l'utilisation de l'énergie ne peuvent se faire que moyennant une entente préalable sur le plan international ou régional.

Ce fut la *Convention de Genève* (9 décembre 1923) relative à *l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs Etats* qui stipula un régime-cadre de ce nouveau mode de coopération internationale. Ce cadre juridique recelait des insuffisances. Tout en affirmant l'interdépendance physique des Etats riverains et, partant, la nécessité de coopération, la Convention souligna, dans son article 1^{er}, qu'elle « ne modifie en aucune manière la liberté pour tout Etat, dans le cadre du droit international, d'exécuter sur son territoire tous travaux d'aménagement de forces hydrauliques qu'il désire ». C'était postuler le principe de souveraineté et subordonner la coopération à l'exercice du droit de veto des Etats limitrophes. Aussi, la Convention de Genève n'exerça-t-elle qu'une incidence pratique modeste sur le plan international : elle ne fut ratifiée que par dix Etats, dont l'Egypte et le Royaume-Uni, ce dernier étendant son application à certains territoires dont il assumait l'administration ⁸.

c) Le troisième mode de coopération multilatérale porte sur *l'aménagement intégré des bassins hydrographiques*, autrement dit des régions entières drainées « par un fleuve ou par des cours d'eau convergeant de telle façon que toutes les eaux courantes ayant leur source dans la région se déversent à travers une seule issue ». Ce problème présente pour l'Afrique une importance capitale.

Après la deuxième guerre mondiale, le *Conseil économique et social* de l'O.N.U. s'est penché sur le problème de la coopération internationale en matière de régularisation et d'utilisation des eaux ⁹. Pour faciliter son étude, il recommanda la création d'un *Collège d'experts*; au début 1958, celui-ci présenta son rapport sur le *Développement intégré des bassins fluviaux*. Après

⁸ L'importante sentence du Tribunal arbitral franco-espagnol dans l'affaire du *lac Lanoux* (16 novembre 1957) a confirmé la thèse de la Convention de Genève sur la souveraineté de chaque Etat sur ses eaux riveraines. Selon la sentence, « la règle suivant laquelle les Etats ne peuvent utiliser la force hydraulique des cours d'eau internationaux qu'à la condition d'un accord préalable entre les Etats intéressés, ne peut être établie ni à titre de coutume, ni encore moins à titre de principe général du droit ». C'est la première fois qu'un tribunal international proclama la légitimité de la dérivation des eaux. La seule obligation qui incombe à l'Etat d'amont est de « se prêter à une étude en commun d'un programme d'aménagement », de négocier de bonne foi, et de prendre en considération les intérêts en présence en manifestant un souci réel de les concilier. L'exécution des programmes communs ne s'impose qu'aux Etats qui s'y sont formellement engagés.

Cf. la note d'A.G., dans la *R.G.D.I.P.*, 1958, pp. 119-123.

⁹ Résolutions n° 417 (XIV) du 2 juin 1952, n° 533 (XVIII) du 2 août 1954, n° 599 (XXI) du 3 mai 1956, n° 675 (XXV) du 2 mai 1958.

avoir insisté sur les difficultés rencontrées dans le passé, il démontra l'insuffisance des règles de droit en vigueur, et suggéra, comme base d'une nouvelle réglementation, les principes adoptés en 1956, à Dubrovnik, par l'*International Law Association*¹⁰. Le Collège insista sur le fait que l'O.N.U. pourrait jouer un grand rôle pour favoriser la coopération fluviale et lacustre des Etats, notamment en ce qui concerne son assistance à la réalisation des projets relatifs à la production d'énergie hydro-électrique, à l'irrigation, à la réglementation des excédents et des déficits en eau des diverses parties des bassins, etc. Par sa résolution du 2 mai 1957, le Conseil économique et social pria le Secrétaire général de répondre favorablement aux demandes des Etats membres qui solliciteraient l'aide des Nations Unies pour l'aménagement en commun des bassins fluviaux et lacustres. Cette aide s'avéra extrêmement précieuse pour l'élaboration du régime international de certains bassins africains : Niger, Sénégal, Tchad. Au contraire, la proposition de certains jurisconsultes (Eagleton) en vue de la création, sous l'égide de l'O.N.U., d'un organisme mondial de coopération fluviale et lacustre, fut jugée prématurée et n'a pas eu de suites.

Enfin, il n'est pas sans intérêt de souligner la contribution de l'Institut de droit international à l'élaboration des lignes directrices devant régir la matière. Elle est de nature à faciliter la besogne des nouveaux Etats asiatiques et africains. « Il est donc fort important — disait M. Jenks — que la résolution de l'Institut inspire la politique de ces Etats dans ce domaine, dans le sens d'une collaboration mutuelle »¹¹.

Après cette brève présentation du problème, il convient de passer en revue le régime international en vigueur des principaux fleuves et lacs africains, compte tenu des modifications survenues depuis l'accession des pays africains à l'indépendance. On commencera cet exposé par le fleuve Congo.

2. LE CONGO

Le fleuve Congo est long de 4.650 km; son réseau navigable comporte plus de 12.000 km. Il présente une importance capitale pour tout pays situé dans son bassin.

L'élaboration du statut international du fleuve à la fin du XIX^e siècle se déroula dans un climat de vive compétition politique et fut dominée par des considérations de l'équilibre des puissances. La contribution des jurisconsultes à la formule adoptée par la conférence de Berlin (1885) fut également appréciable : laissée quelque peu dans l'ombre par les historiens des relations internationales, elle mérite une mention spéciale.

Déjà en 1878, à la session de l'Institut de droit international de Paris,

¹⁰ « The Uses of the Waters of International Rivers », *International Law Association*, Dubrovnik Conference, 1956.

¹¹ *A.I.D.I.*, Session de Salzbourg, 1961, p. 96.

M. G. Moynier (Genève) attira l'attention de l'Institut sur « la navigation du Congo et la protection internationale de ce fleuve »¹². Aucune suite n'a été donnée à cette intervention.

Cinq ans plus tard, en 1883, le même jurisconsulte reprenait son idée à la session de l'Institut à Munich. Constatant que le Congo était le seul chemin praticable à suivre pour pénétrer au cœur du continent, soulignant les inconvénients du monopole par une seule puissance du commerce et de la navigation, déplorant enfin la conception privative des cours d'eau en Afrique — chacune des tribus interdisant aux autres de trafiquer sur ses eaux — M. Moynier préconisa un système d'internationalisation et de neutralisation. « Le but poursuivi, disait-il, est la liberté pour tout le monde de naviguer, soit sur le Congo lui-même, soit sur ses affluents directs et ses autres tributaires, et d'y trafiquer pacifiquement en tout temps. On vise à ce que le droit de circuler sur ce vaste réseau fluvial ne puisse pas devenir l'objet d'un monopole, à ce que l'accès en soit toujours permis, à ce qu'aucune entrave ne soit mise à l'activité civilisatrice d'un projet quelconque dans ses parties navigables »¹³.

Cette proposition suscita de vives réactions. L'italien Pierantoni et le viennois de Neumann s'y déclarèrent hostiles, car, disaient-ils, relevant de l'utopie. Le baron de Neumann rappela que « les discussions de l'Institut doivent, selon les statuts, avoir un caractère pratique; l'orateur ne croit pas que l'idée de neutraliser le Congo soit du domaine de la pratique »¹⁴. Toutefois, d'autres délégués s'y sont montrés favorables¹⁵, et, en fin de compte, l'Institut vota

¹² *A.I.D.I.*, 1878-1880, p. 155.

¹³ *Ibid.*, 1883-1885, pp. 253-254. A comparer avec l'étude de DE LAVELEYE, E., *R.G.D.I.P.*, juin 1883, pp. 254 et ss.

¹⁴ *A.I.D.I.*, 1883-1885, p. 275.

¹⁵ Dans un mémoire, plaidant l'idée de l'internationalisation, M. Travers Twiss (Londres) déclarait : « Lorsqu'on a pu prévoir que les intérêts mal entendus des riverains provoqueraient des rivalités et des conflits, les puissances européennes ont établi des commissions internationales pour régler la navigation et faire la police des grands fleuves. Un pareil système appliqué à la navigation du Bas-Congo pourra apaiser le conflit de juridiction qui existe entre le Portugal et les puissances maritimes européennes; sa réalisation couronnera dignement l'accord européen, qui a aboli la traite et qui doit chercher à dédommager les indigènes de tous les maux soufferts par leurs ancêtres.

En ce qui concerne le Congo du Milieu et le Haut-Congo, les conditions du pays qu'ils arrosent sont tellement anormales, que le régime adopté dernièrement dans l'Europe pour les bouches du Danube n'y saurait être appliqué. Mais on peut demander l'application d'un autre principe que les puissances européennes ont déjà approuvé dans la question d'Orient, par la signature d'un protocole de désintéressement. Si les puissances maritimes sont d'accord pour mettre la libre navigation du Bas-Congo sous l'égide d'une commission internationale, les signataires d'une convention réglant la navigation de la partie inférieure du grand fleuve pourront arriver à une entente en signant, comme annexe à la convention, un protocole de désintéressement touchant le Congo du Milieu et le Haut-Congo.

C'est à la diplomatie qu'il appartient de régler les détails d'un tel protocole. En ce moment, j'invite l'Institut, comme corps juridique, à en approuver le principe » (*Ibid.*, p. 249).

une résolution par laquelle il exprima « le vœu que le principe de la liberté de navigation, pour toutes les nations, soit appliqué au fleuve du Congo et à ses affluents, et que toutes les puissances s'entendent sur des mesures propres à prévenir les conflits entre nations civilisées dans l'Afrique équatoriale. L'Institut charge son bureau de transmettre ce vœu aux diverses puissances, en y joignant, mais seulement à titre d'information, le mémoire qui lui avait été présenté par l'un de ses membres, M. Moynier, dans sa séance du 4 septembre 1883 ». Avant de se séparer, l'Institut agréa une proposition de M. de Martens (St-Petersbourg) de constituer une commission en vue de l'élaboration d'une réglementation organique pour la navigation des fleuves internationaux.

Le règlement diplomatique de la question congolaise ne tarda pas. Par le traité du 26 février 1884, l'Angleterre reconnut les prétentions du Portugal sur les deux rives du Bas-Congo; le gouvernement de Lisbonne ayant établi dans cette zone des taxes de diverse nature, le cours inférieur du Congo fut soustrait au libre commerce. L'Allemagne et la France protestèrent, le gouvernement de Paris faisant valoir son ancien traité avec le Portugal lui garantissant des franchises dans la zone contestée. Bismarck engagea des consultations avec le gouvernement français, et les deux puissances se mirent aussitôt d'accord pour appliquer au Congo et au Niger la liberté de la navigation stipulée par le Congrès de Vienne. Devant cette évolution des événements, le Portugal consentit à dénoncer le traité et proposa de soumettre à une conférence internationale l'examen de la question congolaise. L'Angleterre et la France ayant accepté, Bismarck convoqua la Conférence à Berlin¹⁶.

Agréant l'idée que le Congo devrait servir de débouché aux puissances, la Conférence de Berlin (1885) adopta « un acte de navigation du Congo qui, en tenant compte des circonstances locales, étend à ce fleuve, à ses affluents et aux eaux qui leur sont assimilées, les principes généraux énoncés dans les articles 108 à 116 de l'Acte final du Congrès de Vienne et destinés à régir, entre les puissances signataires de cet acte¹⁷, la libre navigation des cours d'eau navigables qui séparent ou traversent plusieurs Etats », principes conventionnellement appliqués depuis à des fleuves de l'Europe et de l'Afrique et notamment au Danube, avec les modifications prévues par les traités de Paris de 1856, de Berlin de 1878 et de Londres de 1871 et de 1883.

Les modifications dont il est question postulaient la liberté de navigation non seulement pour le temps de paix mais également pour le temps de guerre, pour les Etats neutres ou belligérants. Le fleuve était neutralisé. En temps de guerre, les belligérants et les pays neutres pouvaient exercer le commerce, à

¹⁶ Cours de droit international public, Paris (E. Baylac), 1902; VAN LANGENHOVE, E., *Le Congo dans le monde*, Bruxelles, Académie royale des sciences d'outre-mer, *Livre blanc*, vol. I, 1962, pp. 493-503.

¹⁷ Allemagne, Autriche-Hongrie, Belgique, Danemark, Espagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas, Portugal, Russie, Suède et Norvège, Turquie.

condition de respecter la stricte neutralité et de ne pas se livrer à la contrebande. Il s'agissait d'une innovation par rapport au régime prévu pour le Danube.

L'article 13 de l'Acte stipula le régime de liberté commerciale. Il ne pouvait être fait aucune distinction entre les ressortissants des Etats signataires, ni accordé aucun privilège à des sociétés ou à des particuliers.

L'article 4 de l'Acte introduit dans le droit international de l'époque une innovation. Il considéra comme dépendances du fleuve, les chemins de fer, les routes ou les canaux qui viendraient à être substitués à la partie obstruée de son cours, et il étendit à ces voies supplémentaires la même protection internationale.

Enfin, l'Acte général a prévu la constitution d'une Commission chargée de l'application de ce régime; elle devait comprendre un délégué de chacune des puissances signataires et son activité devait s'exercer en toute indépendance par rapport à l'autorité territoriale (art. 20). Les raisons politiques jouant, cette Commission ne fut jamais créée¹⁸.

L'acte de Berlin s'appliquait au « bassin conventionnel du Congo » délimité par les crêtes des bassins contigus, à savoir, notamment, les bassins du Niari, de l'Ogowé, du Schari et du Nil, au nord; par la ligne de faite orientale des affluents du lac Tanganyika, à l'est; par les crêtes des bassins du Zambèze et de la Lozé, au sud. Il embrassait, en conséquence, tous les territoires drainés par le Congo et ses affluents, y compris le lac Tanganyika et ses tributaires orientaux. Ce régime de porte ouverte s'appliquait également aux fleuves rive-rains, lacs et canaux de la zone maritime s'étendant sur l'océan Atlantique, ainsi que de la zone se prolongeant à l'est du bassin du Congo. Toutefois, aux termes de l'article 15 de l'Acte, les attributions de la Commission internationale du Congo ne pouvaient s'étendre à ces voies d'eau, « à moins de l'assentiment des Etats sous la souveraineté desquels ils sont placés ».

Tout ce système international d'exploitation économique ouverte à tous s'expliquait « par les interventions qui animaient et par le but que poursuivaient les promoteurs de la Conférence de Berlin et notamment le prince de Bismarck. Il s'agissait, dans leur esprit, de mettre obstacle à une mainmise de l'Angleterre sur le bassin du Congo et de faire de cette région, suivant une expression assez paradoxale, une colonie internationale qui pût servir de débouché aux produits de l'industrie, spécialement de l'industrie germanique »¹⁹. Avec le temps, ces contingences et ces motivations politico-économiques subiront inévitablement l'usure et des changements quant à leur portée; le régime de liberté et d'égalité de traitement initialement prévu s'en ressentira fatalement.

¹⁸ BANNING, E., *La Conférence africaine de Berlin et l'Association internationale du Congo*, Bruxelles (Murquardt), 1885; P.B., 1887, 10820; NYS, E., *L'Etat indépendant du Congo en droit international*, Bruxelles (Castaigne), 1903.

¹⁹ DUPUIS, Ch., « Liberté des voies de communications », *R.C.A.D.I.*, 1924, I, p. 242; RENOUVIN, P., *Histoire des relations internationales*, t. VI, Paris (Hachette), 1955, p. 91.

L'Acte de Berlin devait-il s'appliquer à l'égard des pays qui l'avaient signé sans l'avoir immédiatement ratifié ? Le cas se posa pour les Etats-Unis. Lorsque le 30 avril 1887, l'Etat du Congo décréta que les navires étrangers devraient naviguer sur le fleuve sous le pavillon congolais, le gouvernement américain protesta, soutenant que « le Congo était ouvert au pavillon de tous les Etats, qu'ils aient été parties à l'Acte général de Berlin ou non »²⁰. En fait, aux termes de l'Acte, la navigation devait être entièrement libre et ne pouvait, « sous le rapport de commerce, être interdite à personne », ce qui n'impliquait cependant pas pour les Etats non riverains le droit de naviguer sous leur propre pavillon.

L'œuvre de la conférence de Berlin fut complétée bilatéralement. Aux termes de l'accord franco-allemand du 4 novembre 1911 relatif aux cessions réciproques des territoires en Afrique équatoriale, les deux gouvernements ont réaffirmé les déclarations contenues dans l'Acte de Berlin relatives à la liberté commerciale et à la liberté de navigation sur le Congo et le Niger. L'article 11 du traité stipulait qu'« en cas d'arrêt de la navigation sur le Congo ou l'Oubangui, la liberté de passage sera assurée à l'Allemagne et à la France sur les territoires appartenant à l'autre nation, aux points ou ceux-ci toucheront ces fleuves ».

L'Acte de Berlin a été abrogé et remplacé par la Convention de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919, signée entre la France, la Belgique, le Royaume-Uni, l'Italie, le Portugal, les Etats-Unis et le Japon²¹. Les puissances vaincues — l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Bulgarie et la Turquie — ont reconnu la Convention en vertu des traités de paix (art. 136 du traité de Versailles, art. 373 du traité de St-Germain, art. 356 du traité de Trianon, art. 290 du traité de Neuilly, art. 415 du traité de Sèvres, art. 100 du traité de Lausanne). L'article 14 de la Convention ayant stipulé que pourraient y adhérer les Etats qui exercent l'autorité sur les territoires africains ainsi que les autres membres de la S.D.N. qui étaient parties soit à l'Acte de Berlin soit à la Déclaration de Bruxelles, l'Ethiopie profita de cette ouverture et adhéra à la Convention. Il n'empêche que par rapport au régime de Berlin, celui de Saint-Germain marquait un recul. Certes, la liberté de navigation et de commerce dans tout le bassin conventionnel du Congo fut réaffirmée dans les limites de l'article 1^{er} de l'Acte. Cependant, contrairement à l'Acte de Berlin qui proclama la liberté de navigation pour les navires de toutes les nations, le système de St-Germain ne devait s'appliquer qu'au profit des puissances

²⁰ WINIARSKI, B., « Principes généraux du droit fluvial international », *R.C.A.D.I.*, 1933, III, p. 172; PILLET, A., « Quel doit être le régime juridique des fleuves africains ? » *R.G.D.I.P.*, 1898, pp. 829-844, 1899, pp. 28-45.

²¹ LOUWERS, O., *La révision de l'Acte de Berlin et la Convention de St-Germain-en-Laye*, Bruxelles (Institut colonial international), 1920; FAUCHILLE, P., *Traité du droit international public*, t. 1^{er}, deuxième partie, Paris (Rousseau), 1925, p. 418; DUMONT, A., *Le statut international du Congo*, Droit colonial, *Les Nouvelles*, t. I, pp. 33-49; PIRON, P., et DEVOS, J., *Codes et lois du Congo belge*, Bruxelles, (Larcier), 1954, pp. 23 et ss.

signataires de la Convention ainsi qu'aux Etats membres de la S.D.N. qui y adhéreraient. Or certains pays liés précédemment par l'Acte de Berlin — la Russie par exemple — n'ont pas participé à l'œuvre de révision et à l'élaboration du nouveau régime²².

Ce régime de l'égalité de traitement et de la non-discrimination fut mis en question tant sur le plan interne que du point de vue des relations internationales : il y avait entre ces deux aspects du problème une certaine corrélation.

Les premiers antécédents se situent sur le plan du droit interne et remontent à la période d'avant la première guerre mondiale. Par un décret du 21 septembre 1891, les autorités coloniales ont réservé le trafic du caoutchouc et de l'ivoire à l'Etat, interdisant aux steamers des sociétés privées le transport de ces produits dans les districts de l'Oubangui, de l'Uélé et du Bangala; les réfractaires étaient menacés de confiscation de leurs bateaux.

La S.A. belge pour le commerce du Haut-Congo (S.A.B.) — une émanation de la C.C.C.I. — s'estima lésée et protesta énergiquement. Elle fit valoir que « l'Etat avait outrepassé ses droits. L'Acte général de Berlin garantissait la liberté du commerce dans toute l'étendue du Congo et, maintenant, l'Etat chassait les commerçants de vastes territoires, s'y créant de véritables monopoles »²³.

L'affaire s'envenima. Le Secrétaire d'Etat, M. van Eetvelde, ayant publié dans l'*Etoile Belge* une mise au point, les dirigeants de la S.A.B. répliquèrent sèchement et réclamèrent l'application intégrale des dispositions de l'Acte de Berlin. Finalement le gouvernement céda, du moins partiellement : la société maintint ses factoreries dans les régions contestées, mais ne put en créer de nouvelles que dans les régions réservées aux entreprises privées.

Sur le plan international, le régime de l'Acte de Berlin et le statut de Saint-Germain ont été mis en question par le célèbre jugement rendu par la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire *Oscar Chinn* (1934). A l'époque, cet arrêt fut abondamment commenté par la doctrine et des réserves furent formulées à son sujet. Si nous y revenons, c'est d'abord pour mettre en lumière certains éléments de l'affaire devant les tribunaux congolais; en second lieu, loin de constituer une simple référence historique, l'arrêt en question présente une certaine importance en matière d'égalité de traitement des ressortissants étrangers, et il se pourrait que l'avenir du droit des voies d'eau africaines soit lié, du moins partiellement, à sa saine interprétation.

Les faits remontent à 1925, lorsque le gouvernement de l'ancien Congo belge

²² VERBIT, G.P., « State Succession in the New Nations », *Proceedings of the American Society of International Law*, avril 1966, p. 123.

²³ LEDERER, A., *Histoire de la navigation au Congo*, Tervueren (Musée royal de l'Afrique centrale), 1965, pp. 101-102.

accorda à la société *Unatra* — Union nationale des transporteurs fluviaux, société congolaise à responsabilité limitée, où l'État était actionnaire majoritaire — le monopole des transports des fonctionnaires et des marchandises de la Colonie²⁴. Cette situation n'aurait probablement pas soulevé de critiques si, quelques années plus tard, en 1931, le gouvernement n'avait imposé à l'*Unatra* une réduction considérable des tarifs — voire la gratuité de certains transports — en lui accordant, en contrepartie, des subsides; il justifiait ces mesures par la crise économique qui menaçait le pays. D'autres entreprises de transport, notamment celle exploitée par le citoyen britannique Oscar Chinn, se trouvèrent d'emblée en difficultés financières : il leur était impossible, sous peine de disparition, de s'aligner sur les tarifs de l'*Unatra*, ces derniers étant nettement au-dessous du prix de revient. S'estimant lésés, Oscar Chinn et quelques autres transporteurs (des Belges et un Français) ont porté l'affaire devant les tribunaux de la Colonie réclamant une indemnité. Ils ont fait valoir qu'aux termes de l'article 5 de la Convention de St-Germain, « les bateaux de toute nature appartenant aux ressortissants des puissances signataires des Etats membres de la Société des Nations, qui adhéreront à la ... convention, seront traités sous tous les rapports, sur le pied d'une parfaite égalité ». En conséquence, les appelants ont estimé qu'en avantageant l'*Unatra*, la Colonie avait violé la clause d'égalité de la Convention.

La Cour d'appel de Léopoldville jugea que le gouvernement de la Colonie n'était pour rien dans l'ordre donné à l'*Unatra* de « réduire ses tarifs jusqu'à les rendre gratuits », cet ordre émanant — disait la Cour — du ministre des Colonies à Bruxelles. Elle déclara que « c'est donc à tort que les demandeurs ont assigné ce gouvernement local aux lieu et place du ministre des Colonies, dont le domicile est à Bruxelles »²⁵.

Ayant statué sur la question de compétence, la Cour aborda néanmoins la question du fond. Elle déclara que la Convention de St-Germain « ne s'oppose point à toutes répartitions conventionnelles que peut faire la Colonie avec ses concessionnaires de ses attributions concernant les tarifs. ... Que certaines circonstances, en effet, comme c'est le cas dans la situation actuelle, peuvent rendre utiles et même nécessaires pour le bien général, des modifications et notamment des réductions des tarifs. ... Que la prétention des transporteurs privés demandeurs en la présente cause, de se voir financer comme la flotille d'un service public et par les deniers publics, mais sans consentir les obligations de ce service public, est exorbitante et dénuée de toute pertinence ». Pour ces raisons, la Cour débouta les appelants.

De son côté, le gouvernement du Congo présenta des « observations » dans lesquelles il déniait à Oscar Chinn le droit de faire valoir la Convention de Saint-

²⁴ HUYBRECHTS, A., *Les transports fluviaux au Congo*, Léopoldville (Université Lovanium - I.R.E.S.), 1965, p. 10, pp. 33 et ss.

²⁵ *Revue juridique du Congo belge*, 1933, p. 64.

Germain devant les tribunaux locaux. « Si des Anglais — disait la note — ont à se plaindre de ne pas être traités au Congo belge comme le prévoit la Convention, ils doivent s'adresser à leur gouvernement lequel interviendra auprès du gouvernement belge, qu'il pourra même citer à la barre de la Cour de justice internationale ou d'un tribunal d'arbitrage, comme il est prévu à l'article 12 de la Convention. Mais ce n'est pas aux ressortissants anglais, encore moins aux ressortissants belges qui se croiraient lésés, à traduire le gouvernement belge devant ses propres tribunaux ou devant un tribunal international. »

L'on sait qu'en fin de compte, le gouvernement britannique porta l'affaire devant la Cour permanente de justice internationale, laquelle par son arrêt du 12 décembre 1934, rejeta la plainte; l'arrêt fut adopté par 6 voix contre 5. La Cour estima que les mesures gouvernementales belges avaient été prises en vue de promouvoir le bien général du pays, les avantages consentis à l'Unatra ayant été liés « à son caractère de société contrôlée par l'Etat et non à son caractère de société belge »²⁶. En fait, les deux se confondaient; quant à la notion du « bien général », elle se prête à une interprétation extensive, certainement trop large pour ne pas rencontrer des difficultés d'application. Aussi, des opinions dissidentes ont-elles été formulées par les juges Van Eysinga, Anzilotti, Cecil Hurst, Altamira et Schücking, et l'arrêt fut-il critiqué — à juste titre nous semble-t-il — par une partie de la doctrine, comme étant en contradiction avec la saine compréhension du droit en vigueur. On lui reprocha d'avoir consacré une interprétation « mécanique », « restrictive » et « arbitraire », négligeant le contenu économique de la notion d'égalité de traitement; on estima que, par son arrêt, la Cour contribuait malencontreusement à la réorientation de la vocation internationale du droit fluvial préexistant²⁷. L'arrêt en question parut « tributaire d'un ordre de valeurs », la notion du bien public international s'effaçant devant celle du bien public national. En fait, il semble indiscutable que la sécurité des relations juridiques internationales peut être mise en question si l'on permet à tout Etat d'échapper à un engagement international positif, en invoquant simplement la notion du « bien public général ». Que ce dernier contienne lui aussi des éléments de légitimité, est une autre question²⁸.

²⁶ C.P.J.I., Série A/B, n° 63, 1934.

²⁷ DELBEZ, L., *Les principes généraux du droit international public*, Paris (L.G.D.J.), 3^e éd., 1964, p. 325; KOPELMANAS, L., « La notion de liberté économique devant la justice internationale », *Clunet*, 1954; REUTER, P., *Droit international public*, Paris (P.U.F.), 2^e éd., 1963, p. 213.

²⁸ « The weakness of this judgment is threefold :

1. It ignores the implied assumption of the Congo Act of 1885 and the St-Germain Convention of 1919 of a liberalist State keeping aloof from direct participation in economic competition.

2. It assumes that so long as two types of nationals exist — one in the privileged position of Unatra and others who are as baldly treated as foreign nationals — this means equality and absence of prohibited discrimination.

3. It is in contradiction in the Court's own functional approach to the interpretation of

Les événements de la deuxième guerre mondiale, la création de l'O.N.U., l'éveil de la conscience africaine postulant la promotion politique des territoires dépendants — tout cela a profondément modifié les données du problème du statut international des voies d'eau du continent noir. Aux termes de l'article 42 du traité de paix du 10 février 1947²⁹, l'Italie s'engagea « à accepter tous arrangements qui pourront être conclus par les Puissances alliées et associées relatifs au bassin du Congo en vue de les mettre en harmonie avec la Charte des Nations Unies, et reconnaître la validité de ces engagements ». La division du monde d'après-guerre en deux blocs hostiles n'a pas permis une telle révision conventionnelle des traités dépassés par la marche des événements.

Le 30 juin 1960, le Congo accédait à l'indépendance étatique, ce qui posa le problème de la validité juridique des engagements internationaux précédemment en vigueur, dont la Convention de Saint-Germain. Le 21 juillet 1960, le Premier ministre congolais, P. Lumumba, déclarait au Sénat : « En ce qui concerne les traités, conventions et protocoles passés par la Belgique au nom du Congo, le gouvernement déclare que leur reprise ou leur dénonciation ne pourra se réaliser qu'après examen préalable approfondi ». Ce fut une formule ambiguë : si les traités n'étaient ni « repris », ni « dénoncés », où en était-on exactement ? En bonne technique juridique, le droit est ou il n'est pas : rien ne lui nuit plus que l'incertitude quant à sa validité. Elle lui est contraire³⁰.

Le 14 mars 1966, le Congo adoptait un Code de la navigation fluviale et lacustre³¹, sans mentionner le régime institué par la Convention de St-Germain, ni dans le sens de sa confirmation, ni quant à son éventuelle dénonciation. Cela n'a pas facilité l'approche juridique du problème successoral des traités multilatéraux normatifs. Un auteur américain a pu dire — trop hâtivement,

equality of treatment clauses in the case of *Minorities Schools in Albania* (1925) that what matters in determining equality of treatment is not equality in law, but in fact ».

SCHARZENBERGER, G., « The Principles and Standards of Economic Law », *R.C.A.D.I.*, 1966, I, p. 51.

Dans un sens plus conciliant, mais aussi moins net : LAUTERPACHT, H., *The Development of International Law by the International Court*, New York (Praeger), 1958, p. 263; VIGNES, D., « L'égalité de traitement des usagers dans les transports internationaux », *A.F.D.I.*, 1958, pp. 144-156.

²⁹ Etats-Unis, Chine, France, Royaume-Uni, U.R.S.S., Australie, Belgique, Biélorussie, Brésil, Canada, Ethiopie, Grèce, Inde, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Tchécoslovaquie, Ukraine, Union Sud-Africaine, Yougoslavie et Italie.

³⁰ La Constitution congolaise de juin 1967 eut le mérite de statuer sur le problème. Elle déclara dans son art. 6 des Dispositions transitoires : « Les traités ou accords internationaux conclus avant le 30 juin 1960 ne resteront valables que pour autant qu'ils n'aient pas été modifiés par la législation nationale ». Cette approche au problème successoral pourra cependant soulever des conflits entre les règles du droit international et celles du droit interne, notamment en ce qui concerne les conventions multilatérales, dont la révision ou la réadaptation ne peuvent s'effectuer que par la voie conventionnelle et non législative. Cf. *Bulletin of International Commission of Jurists*, 1967, vol. VIII, n° 1.

³¹ *Moniteur congolais*, 20 décembre 1966.

pensons-nous — que « here is considerable state practice to support the view that states succeeding to territory by such « dispositive » treaties continue to be subject to them and succeed to their benefits. In general, I am strongly in favor of the continuance of "dispositive" treaties, particularly general arrangements for the maintenance of international peace and security or of the world economy »³². D'autres observateurs expliquaient le maintien tacite du *statu quo ante* par le fait que le régime établi pour le Congo par la Convention de St-Germain était beaucoup plus précis que pour les autres voies d'eau africaines. « Outre les plus grandes difficultés que rencontreraient des tentatives d'élaboration d'un nouveau statut du fleuve pour l'ensemble des pays riverains, la nécessité d'une révision de l'ancien statut ne se fait pas sentir de la même manière impérieuse que pour les riverains du fleuve Sénégal ou du fleuve Niger »³³.

Ces essais d'explication appellent un complément d'information. Le régime appliqué depuis 1960 à la navigation, à la liberté et à l'égalité de commerce « dans le bassin conventionnel du Congo » fait abstraction — en fait et en droit — des principes énoncés à St-Germain. Sur le plan interne, ces matières sont régies par quelques textes législatifs ou réglementaires et, quant aux engagements internationaux, seuls quelques traités bilatéraux (le plus souvent de coopération économique et commerciale) essaient de combler le vide juridique en postulant le régime de la nation la plus favorisée. Aucun accord sur la navigation n'est intervenu jusqu'à présent ni avec le Congo (Brazzaville), ni avec les autorités portugaises d'Angola, ni avec d'autres pays intéressés, à savoir le Gabon, le Rwanda, le Burundi, la Tanzanie, la R.C.A. et la Zambie. On a espéré que la constitution en mai 1968 de l'Union des Etats de l'Afrique centrale groupant le Congo (Kinshasa), la République centrafricaine, et le Tchad, serait éventuellement susceptible d'apporter dans l'immédiat, au statut juridique du fleuve, son complément international. Cela s'avéra illusoire : déjà en décembre 1968, la République centrafricaine est sortie de l'U.E.A.C. Enfin, en ce qui concerne le régime de liberté commerciale, d'égalité de traitement et de non-discrimination, il a été formellement mis en brèche par la constitution d'une série de zones ou d'unions douanières préférentielles.

3. LE NIGER

Le fleuve Niger (4.160 km) a un débit très variable, atteignant 5.000 m³/sec. en crue, contre 50 m³/sec, seulement à l'étiage. Le fleuve n'est navigable que partiellement, les irrigations ne sont possibles que sur de très grandes étendues, du 15 juin au 15 janvier.

Depuis les temps immémoriaux, c'est au fleuve que les populations riveraines

³² FOREST, G.V., « Towards a Reformulation of the Law of State Succession », *Proceedings of the American Society of International Law*, avril 1966, p. 106.

³³ ANDRÉ, J.-C., « L'évolution du statut des fleuves internationaux d'Afrique noire », *Revue juridique et politique*, 1965, p. 286.

devaient leur cohésion clanique et économique. C'est autour du fleuve que se sont constitués les Etats du Soudan occidental qui ont connu leur apogée au XVI^e siècle. En fait, le Niger domine l'hydrographie des pays riverains; il en a modelé l'histoire³⁴.

Le régime d'égalité et de liberté de navigation établi par l'Acte de Berlin valait pour le Niger au même titre que pour le Congo, avec cette différence que le fleuve n'était pas accessible aux navires de guerre, et deuxièmement, qu'aucune Commission internationale de gestion ne devait être instituée. A la conférence de Berlin, la Grande-Bretagne marqua son opposition catégorique à l'établissement d'une telle Commission pour le Niger; elle l'estimait « impraticable ». Le délégué français ajouta que « l'autorité attribuée à la Commission internationale en vue de surveiller l'application des principes de la liberté commerciale n'aurait à s'exercer que dans les territoires où n'existerait aucune autorité souveraine régulièrement établie »³⁵. Les deux gouvernements s'engagèrent séparément à édicter des règlements fluviaux qui « consacreront la liberté de navigation et faciliteront autant que possible la circulation des navires », le fleuve entrant ainsi dans le domaine réservé de la France et de la Grande-Bretagne³⁶.

En fait, cette coopération s'avéra davantage théorique que pratique : à plus d'une reprise, la compagnie à charte britannique, la *Royal Niger Company*, a unilatéralement limité la liberté de navigation sur le fleuve, les navires français ayant été soumis à un traitement vexatoire, en contradiction avec l'Acte de Berlin. A la suite des protestations de Paris, les deux gouvernements sont parvenus à un accord (9 juin 1898) réglant la navigation sur tout le cours du Niger, ses affluents, embranchements et issues. De même, comme ce fut le cas pour le Congo, le traité franco-allemand du 4 novembre 1911 réaffirma le principe de la libre navigation sur le Niger.

Après la première guerre mondiale, l'attention des puissances se porta sur le plan économique. Dès 1932, l'administration coloniale française a créé l'*Office du Niger*, chargé de la mise en valeur, par irrigation, du bassin du fleuve. L'action principale de l'Office s'est concentrée sur la région du Delta central; d'excellentes terres ont été récupérées en vue de la culture du coton et du riz³⁷.

³⁴ TYMOWSKI, M., « Le Niger, voie de communication des grands Etats du Soudan occidental jusqu'à la fin du XVI^e siècle », *Africana Bulletin* (Varsovie), 1967, n^o 6, pp. 73-95.

³⁵ Affaires étrangères du Congo et de l'Afrique occidentale », *Documents diplomatiques*, ministère des Affaires étrangères, Paris, 1885, p. 119.

³⁶ DUCHÊNE, V., « Le droit de navigation dans le Niger », *R.G.D.I.P.*, 1895, pp. 439 et ss.; PILLET, A., « La liberté de navigation du Niger d'après le traité de Berlin du 26 février 1885 », *R.G.D.I.P.*, 1896, pp. 190 et ss.; ELIAS, T.O., « The Berlin Treaty and the River Niger Commission », *A.J.I.L.*, oct. 1953, pp. 843 et ss.

³⁷ *L'aménagement hydraulique et la mise en valeur de la vallée moyenne du Niger*, Paris (Larose), 1931.

A la veille de l'indépendance, en 1958, la Conférence du Niandan, à Bamako, décida la création d'un *Comité régional* chargé d'entamer les études relatives à la construction d'un barrage-réservoir sur l'un des affluents du Haut-Niger (Niandan, Milo). On espérait aboutir, par là, à la régularisation du cours moyen du Niger, et partant, réaliser l'allongement de la période de la navigation, l'extension de l'irrigation dans le Delta central, et enfin, la construction entre Bamako et Kolihoro d'un ouvrage hydro-électrique³⁸.

Après l'accession des pays riverains à l'indépendance étatique, la situation évolua vers l'internationalisation du régime. Les conférences inter-africaines de Niamey (Niger) en février et en octobre 1963 ont abouti à la signature (26 octobre 1963) de l'*Acte relatif à la navigation et à la coopération économique entre les Etats du bassin du Niger* (Cameroun, Côte d'Ivoire, Dahomey, Guinée, Haute-Volta, Mali, Niger, Nigéria, Tchad). Une troisième conférence de Niamey (23-25 novembre 1964) créa la *Commission du fleuve Niger*³⁹.

Contrairement à d'autres instruments diplomatiques récents, l'article 1^{er} du traité abrogea *expressis verbis* les dispositions de l'Acte général de Berlin du 26 février 1885, de l'Acte général et de la Déclaration de Bruxelles du 2 juillet 1890, et de la Convention de St-Germain du 10 septembre 1919. Cette dénonciation n'a pas suscité de réactions de la part des Etats signataires de ces instruments.

Cela se comprend en ce qui concerne les Etats francophones : aucun de ces pays, nouvellement indépendants, ne s'était engagé sur le plan du droit à respecter les engagements antérieurs pris en son nom et pour son compte par l'ancienne métropole. Cependant, la validité juridique de la dénonciation pouvait donner lieu à contestation en ce qui concerne le Nigéria, lequel s'est engagé, le 1^{er} octobre 1960, à respecter « toutes les obligations et responsabilités du gouvernement du Royaume-Uni découlant d'instruments internationaux en vigueur dans la mesure où ces instruments pourront être considérés comme s'appliquant à lui ». Il ne semble pas que le gouvernement de Londres soit revenu sur cette question.

L'Acte de Niamey proclama la *liberté de navigation* sur le Niger, ses affluents et sous-affluents, pour les navires marchands et de plaisance et pour le transport des marchandises et des voyageurs. Les navires et embarcations de toutes nations doivent à tous égards être traités sur un pied de parfaite égalité (art. 3).

L'*exploitation du fleuve Niger*, de ses affluents et sous-affluents, est ouverte à chaque Etat riverain dans la partie du bassin du fleuve se trouvant sur son territoire et « dans le respect de sa souveraineté ». Cette exploitation a notam-

³⁸ L'Office du Niger, *Documentation française, Chronique d'Outre-mer*, juin 1958.

³⁹ SCHREIBER, M., « Vers un nouveau régime international du fleuve Niger », *A.F.D.I.*, 1963, pp. 866-889; du même, « Accord relatif à la Commission du fleuve Niger et à la navigation et aux transports sur le fleuve Niger », *ibid.*, 1964, pp. 813-817.

ment trait à la navigation, à l'utilisation agricole et industrielle du fleuve, et à la collecte des produits de sa faune et de sa flore⁴⁰.

Les Etats riverains se sont engagés à établir une étroite coopération en ce qui concerne l'étude et l'exécution des projets d'aménagement hydraulique, notamment d'irrigation, d'adduction d'eau, d'installations hydro-électriques, d'ouvrages d'art, d'aménagement des sols et des bassins fluviaux, ainsi que des projets relatifs aux problèmes de la pollution des eaux, de l'exploitation des ressources ichtyologiques, de l'amélioration des produits agricoles et du développement industriel dans le bassin.

L'on sait que d'ores et déjà, le Nigéria a conçu un projet de construction de plusieurs barrages. Celui édifié sur l'île de Jainji, en plus de la production de l'énergie électrique, améliorera la navigabilité du fleuve; son lac artificiel contribuera à développer l'industrie de la pêche. La construction d'un autre barrage a été prévue à Jebba. Tous ces travaux ont une incidence directe sur le potentiel économique du fleuve Niger.

Tout différend relatif à l'interprétation ou à l'application de l'Acte de Niamey doit être réglé à l'amiable ou par l'intermédiaire de la Commission du fleuve Niger. A défaut d'un tel règlement, il sera tranché par voie d'arbitrage de l'O.U.A., ou par voie de règlement judiciaire de la Cour internationale de Justice; cette solution s'inspire de la Convention de Barcelone de 1921.

L'organisme intergouvernemental prévu par l'Acte de Niamey est la *Commission du fleuve Niger*, constituée par l'accord du 25 novembre 1964, signé par les Etats ayant participé à la conférence de Niamey, à l'exception du Cameroun et du Dahomey. Le siège de la Commission est à Niamey. Elle est composée de neuf commissaires, et se réunit en session ordinaire une fois l'an. Les décisions sont prises à la majorité des deux tiers des commissaires présents et votants, le quorum étant de six commissaires. Les Etats riverains des affluents et sous-affluents disposent donc d'une voix, comme les Etats riverains du fleuve. Les affaires administratives sont confiées au Secrétariat.

⁴⁰ Les *pays riverains* du fleuve Niger sont : Niger, Guinée, Mali, Dahomey et Nigéria. Sont riverains de ses *affluents* : Côte d'Ivoire, Haute-Volta et Cameroun. Le Tchad est riverain du Mayo-Kébi, un des sous-affluents de la Bénoué, principal affluent du Niger.

Le *Niger* possède environ 350 km du cours moyen du Niger, des affluents venant de la Haute-Volta, etc.

Le *Mali* : cours moyen du Niger (1.660 km), des affluents venant de la Côte d'Ivoire et de la Haute-Volta.

La *Guinée* : quatre branches mères du fleuve; cours supérieur de Sankarini.

Le *Dahomey* : 100 km du fleuve (frontière entre le Dahomey et le Niger); plusieurs affluents.

Le *Nigéria* : cours inférieur du Niger (1.300 km); principal affluent du fleuve, Bénoué (910 km).

La *Côte d'Ivoire* : cours supérieur du Baoulé et du Bagoé.

La *Haute-Volta* : Banifling (affluent du Bani), ainsi que des affluents secondaires.

Le *Cameroun* : cours supérieur de la Bénoué.

Le *Tchad* : sous-affluent de la Bénoué.

La Commission a, « à tous égards », le statut d'un organisme international. Les commissaires et le secrétaire administratif jouissent des privilèges et immunités diplomatiques accordés par les Etats riverains. Les autres membres du personnel de la Commission jouissent des privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires d'un rang équivalent de l'O.U.A.

La Commission a dans ses attributions la coordination des activités des Etats membres dans les domaines de l'exploitation et du développement agricoles et industriels, de la navigation et des transports.

Les Etats riverains doivent informer la Commission, dès leur phase initiale, de tous projets de travaux qu'ils se proposent d'entreprendre en matière d'exploitation et de développement *agricoles* et industriels. Ils doivent s'abstenir d'exécuter sur la partie du fleuve, de ses affluents et sous-affluents relevant de leur juridiction, des travaux susceptibles de polluer les eaux ou de modifier les caractéristiques biologiques de la faune et de la flore, « sans préavis suffisant et consultatif préalable de la Commission ».

En ce qui concerne la *navigation* et les *transports*, les taxes et redevances auxquelles sont assujettis les bateaux et les marchandises utilisant le fleuve, ses affluents, sous-affluents, ou les aménagements annexes, doivent être représentatives de services rendus à la navigation et ne doivent revêtir aucun caractère discriminatoire.

Les routes, chemins de fer et canaux latéraux, qui pourraient être établis pour suppléer au manque de navigabilité ou aux imperfections de la voie fluviale sur certaines sections, pourront être ouverts au trafic international dans le cadre des règlements particuliers établis par la Commission et « approuvés par les Etats riverains ». Il ne pourra être perçu sur ces dépendances que des péages calculés sur les dépenses de construction, d'entretien et d'exploitation.

L'Acte de Niamey et l'accord relatif à la Commission devaient entrer en vigueur après leur ratification par tous les Etats signataires. Chacun des Etats riverains peut dénoncer les accords après expiration d'un délai de dix ans à compter de la date de leur entrée en vigueur, la dénonciation prenant effet un an après la date de sa notification. La dénonciation « ne portera pas atteinte, à moins d'accord contraire, aux engagements relatifs à un programme d'études ou de travaux sur lequel l'accord aurait été réalisé avant la dénonciation ».

Les accords ne pourront être révisés que sur la demande d'un tiers des Etats riverains, tout projet de révision devant être approuvé par les deux tiers des Etats membres. La révision prend effet six mois après la date de son adoption.

Cette coopération des Etats riverains postulant une aide financière étrangère, le 22 septembre 1967, un accord a été conclu, sous les auspices de la Commission, avec les Pays-Bas. Il a prévu une participation financière et technique néerlandaise aux études sur la navigabilité du moyen Niger, études dont le coût total a été estimé à 54 millions de francs CFA. Aux termes de l'accord, sont

prises en charge pour 75 % par les Pays-Bas, le dernier quart devant être financé par les pays riverains intéressés, soit le Niger 6/13, le Mali 4/13, le Nigéria 2/13 et le Dahomey 1/13.

La réalisation effective de ces projets se heurtera inévitablement aux individualismes politiques : certains Etats n'hésitent pas à entamer des projets d'envergnure, sans tenir suffisamment compte des impératifs d'une coopération régionale ⁴¹. D'autre part, on sait que la sécession biafraise a eu des conséquences négatives sur la coopération entre les pays membres; mis à part les ravages qu'elle causa au Nigéria même, le gouvernement de Lagos a rompu les relations diplomatiques avec les pays ayant reconnu l'indépendance du Biafra, dont la Côte d'Ivoire. On a également noté l'absence de la délégation guinéenne à la troisième session de la Commission à Niamey (30 janvier - 2 février 1968).

4. LE BASSIN DU SENEGAL

Le fleuve Sénégal naît en Guinée. Il s'étire sur près de 1.500 km à travers le Mali, le Sénégal et la Mauritanie, où il fertilise plus de 800 km de terres, avant de se jeter dans l'Océan Atlantique; le bassin du fleuve couvre quelque 15.000 km². Chaque année, la saison des pluies de juillet à septembre provoque une crue importante, suivie d'un étiage très prononcé. L'amplitude de la crue est variable d'une année à l'autre.

La *conférence de Berlin* s'est abstenue de régler le statut du Sénégal : la France y étant formellement opposée. Dans ses instructions du 8 novembre 1884 adressées au plénipotentiaire français, le président du Conseil, Jules Ferry, stipulait : « Il est donc entendu que les délibérations porteront uniquement sur les régions du Niger et du Congo. Vous auriez soin notamment d'en exclure, s'il y avait lieu, l'examen des questions relatives au Sénégal et à l'Ogowé, en faisant observer que ces cours d'eau traversent des territoires relevant exclusivement de la France, et qu'ils ne sauraient dès lors être considérés comme des fleuves *internationaux*, auxquels les principes du Congrès de Vienne fussent applicables ⁴². »

L'accession des pays africains à l'indépendance a modifié les données du problème, le fleuve relevant désormais de plusieurs compétences étatiques. L'accord relatif à la constitution du *Comité inter-Etats pour l'aménagement du Bassin du fleuve Sénégal* a été signé le 7 février 1964 par quatre Etats riverains : Guinée, Mali, Mauritanie et Sénégal. Il s'inspira — sans s'y référer formellement — des dispositions de la Convention de Barcelone (1921).

⁴¹ « Natural Resources, Energy, Water and River Basin Development », *U.S. Papers prepared for the U.N. Conference*, vol. I, Washington (U.S. Government Printing Office), 1962, p. 66.

⁴² Documents diplomatiques, ministère des Affaires étrangères, *op. cit.*, p. 48.

Les Etats riverains jouissent de l'égalité de traitement en ce qui concerne la navigation sur le Sénégal, qui est proclamé *expressis verbis* fleuve international. Tout projet d'aménagement du fleuve doit être communiqué au Comité qui aura à se prononcer sur ceux qui pourront modifier les caractéristiques du fleuve.

Certaines études ont été entreprises dans le cadre de cette coopération. Elles portent sur :

- des travaux d'hydro-agriculture, par la construction de barrages en amont de Saint-Louis et à Saldé;
- la construction d'un puissant barrage à réservoir à Gouina, au Mali, l'énergie produite devant permettre à ce pays d'exploiter ses bauxites;
- l'aménagement de la voie navigable de Kayes, ouvrant au Mali l'accès à l'Océan Atlantique;
- la stabilisation des superficies cultivables (riziculture) et la mise en vigueur d'un plan d'élevage dans le désert du Ferlo;
- la création d'industries de transformation et l'alimentation en eaux des villes de Saint-Louis et de Dakar.

Il est à noter que le Fonds spécial de l'O.N.U. contribua financièrement à l'établissement d'un système de régularisation des eaux dans le haut bassin du fleuve à concurrence de 1.452.000 \$, contre 860.000 \$ à charge des Etats intéressés.

Cette coopération a souffert des divergences politiques opposant certains pays. A la suite de la brouille entre la Guinée et le Sénégal, le président guinéen, Sékou Touré, a refusé son concours au Comité. Quelques hésitations se manifestèrent également du côté de la Mauritanie : bien que conscient de l'intérêt que présente la mise en valeur commune des régions arrosées par le fleuve, le gouvernement de Nouakchott avait quelques réticences à lier son pays — Etat arabo-berbère — à un groupe d'Etats de population noire. Quant au Sénégal, il s'engagea dans une coopération régionale avec la Gambie : un accord portant création d'un *Sous-comité inter-Etats pour l'aménagement intégré du bassin du fleuve Gambie* fut signé entre les deux pays, le 18 février 1965. Un an plus tard, le gouvernement sénégalais constituait un Comité national des aménagements des bassins fluviaux⁴³.

Ce n'est qu'en novembre 1967 qu'une réconciliation eut lieu, permettant la réunion des quatre chefs d'Etat, Sékou Touré (Guinée), Modibo Keita (Mali), Moktar ould Daddah (Mauritanie) et L. Senghor (Sénégal), lesquels ont décidé « le renforcement du sous-groupe régional des Etats riverains du fleuve Sénégal ».

⁴³ Décret n° 66-393 du 31 mai 1966, *J.O. du Sénégal*, 18 juin 1966; *Le Peuple* (Nouakchott), 13 novembre 1967.

Un peu plus tard, le 24 mai 1968, les quatre chefs d'Etat procédèrent à la création de l'*Organisation des Etats riverains* du fleuve Sénégal, qui se substitua au Comité inter-Etats de 1964. Cette association groupe les Etats « jouissant de la souveraineté internationale »; il n'est question ni d'une fédération ni d'une quelconque confédération. En font partie Mali (1.204.000 km² - 4.650.000 habitants), Guinée (246.000 km² - 3.600.000 habitants), Sénégal (197.000 km² - 3.500.000 habitants) et Mauritanie (1.086.000 km² - 1.100.000 habitants). La nouvelle organisation comporte trois institutions : la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement (une réunion par an), le Conseil des ministres (deux réunions annuelles), la Commission interparlementaire (deux réunions annuelles). Enfin, il y a quatre secrétariats généraux, dont l'un a dans ses attributions les affaires relatives à l'aménagement du fleuve Sénégal ⁴⁴.

5. LE NIL

Le Nil, long de 6.500 km, forme un gigantesque bassin qui s'étend sur quelque 2.900.000 km². Par la provenance de ses eaux, le fleuve revêt un caractère essentiellement *international* : la source du Nil bleu se situe en Ethiopie, alors qu'un autre bras d'eau, le Nil blanc, trouve son origine au Rwanda (rivière Kagera); traversant les lacs Victoria, Kioga et Albert, cette branche du fleuve rejoint le Nil bleu à Khartoum, au Soudan. C'est dire que, sous une forme ou une autre, le Nil traverse ou sépare huit Etats : Rwanda, Tanzanie, Kenya, Ouganda, Congo (Kinshasa), Ethiopie, Soudan et Egypte.

Le Nil se situant traditionnellement dans la zone d'influence de la Grande-Bretagne, cette dernière veilla jalousement à y maintenir sa présence : entre 1890 et 1894, plusieurs accords ont été conclus à cet effet avec l'Allemagne, l'Italie et la Belgique. En 1898, l'incident de Fashoda démontra que les Britanniques étaient prêts à repousser par la force l'implantation d'une tierce puissance (France) dans cette zone. L'institution du condominium anglo-égyptien sur le Soudan renforça la présence britannique dans le bassin du fleuve ⁴⁵.

Ces efforts de la diplomatie britannique se sont concrétisés par la conclusion de plusieurs accords garantissant l'intégrité du débit des eaux du Nil. Le premier règlement conventionnel date du 15 avril 1891 : il s'agit du protocole anglo-italien fixant la frontière entre le Soudan et l'Erythrée, par lequel l'Italie s'engagea à ne pas construire sur l'Atbara des travaux qui pourraient modifier son débit.

⁴⁴ *L'Afrique nouvelle* (Dakar), 21-28 février 1968; « L'organisation des Etats riverains du fleuve Sénégal », *Marchés tropicaux et méditerranéens* (Paris), 13 avril 1968.

⁴⁵ SANDERSEN, G.N., *England, Europe and the Upper Nile, 1882-1899*, Edinburgh (University Press), 1965.

Un second accord est intervenu, le 15 mai 1902, entre la Grande-Bretagne et l'Éthiopie, portant sur le Nil bleu et le lac Tsana qui l'alimente. Aux termes de l'article 3 du traité, l'empereur Ménélik II s'engagea « envers le gouvernement de S.M. britannique à ne pas construire ni permettre de construire sur le Nil bleu, le lac Tsana ou le Sobat, d'ouvrage quelconque pouvant gêner la marche de leur cours vers le Nil, à moins d'entente avec le gouvernement de S.M. britannique et le gouvernement du Soudan ». Quant aux Britanniques, ils construisirent en 1902 le barrage d'Assana, qui était à l'origine un ouvrage d'irrigation.

Un autre arrangement est intervenu avec l'État indépendant du Congo. L'on sait que Léopold II « a rêvé d'un empire central qui, s'appuyant à la fois sur le Congo et sur le Nil, serait maître du cours des deux fleuves géants »⁴⁶; pour y parvenir, le roi organisa plusieurs expéditions et réussit finalement à obtenir de la Grande-Bretagne (12 mai 1894) le bail sur la région de Bahr-el-Gazal dans le Haut-Nil⁴⁷. Cela s'avéra insuffisant : inquiète de la présence belge, la Grande-Bretagne demanda la révision de l'arrangement, et l'accord du 4 mai 1906 mit fin à ce mouvement expansionniste du Congo vers le Nil. L'article 3 du traité stipula que « le gouvernement de l'État indépendant du Congo n'entreprendra ni ne permettra la construction d'aucun travail sur ou près de Semliki ou de l'Isango qui diminuerait le volume d'eau se déversant dans le lac Albert, excepté en cas d'accord avec le gouvernement soudanais ». En contrepartie, les bateaux marchands portant pavillon belge ou congolais ont reçu le droit de naviguer et de commercer dans les eaux du Nil, aucune distinction n'étant faite entre eux et les bateaux marchands anglais ou égyptiens en ce qui concerne les facilités de commerce; il fut néanmoins décidé que « ces bateaux ne pourront, en aucun cas, acquérir des droits extra-territoriaux, et seront complètement soumis aux lois et règlements soudanais » (art. 6). Enfin, les personnes et marchandises traversant le territoire du Soudan ou de l'Égypte et venant du Congo ou s'y rendant, devaient, en ce qui concerne le transit ou le transport soit sur le Nil, soit sur les chemins de fer soudanais ou égyptiens, être traitées « exactement comme les personnes et marchandises égyptiennes ou anglaises venant des possessions britanniques ou s'y rendant »⁴⁸. Il n'est pas sans intérêt de noter qu'au cours de la même année (13 décembre 1906), l'accord tripartite anglo-franco-italien réaffirma les intérêts de la Grande-Bretagne et de l'Égypte dans le bassin du Nil, spécialement en ce qui concerne la réglementation des eaux de ce fleuve et de ses affluents.

⁴⁶ BEYENS, *La question africaine*, Bruxelles-Paris (Van Oest), 1918, p. 38; LIEBRECHTS, Lt-col., *Léopold II*, Bruxelles (Office de publicité), 1932, pp. 156 et ss.; CARTON DE WIART, *Léopold II*, Bruxelles (Goemaere), 1944, pp. 141 et ss.

⁴⁷ *Bulletin Officiel de l'État indépendant du Congo*, décembre 1894, pp. 249-254.

⁴⁸ VAN ZUYLEN, P., *L'échiquier congolais ou le secret du roi*, Bruxelles (Dessart), pp. 281 et ss.

La politique britannique en vue de garantir à l'Égypte l'utilisation des eaux du Nil fut poursuivie après la première guerre mondiale. Par sa lettre du 14 décembre 1925, le gouvernement britannique demanda au gouvernement italien « l'appui et l'assistance » auprès du gouvernement éthiopien, pour obtenir « une concession permettant au gouvernement de S.M. britannique de construire un barrage sur le lac Tsana, ainsi que le droit de construire et d'entretenir une route pour automobiles, destinée au passage des approvisionnements et du matériel, depuis la frontière du Soudan jusqu'au barrage ».

En retour, le gouvernement britannique s'est déclaré disposé à appuyer le gouvernement italien dans ses démarches pour obtenir des autorités éthiopiennes une concession pour la construction et l'exploitation d'un chemin de fer, depuis la frontière de l'Érythrée jusqu'à la frontière de la Somalie italienne. Le gouvernement britannique soulignait qu'il était prêt à reconnaître « une influence économique italienne exclusive dans l'ouest de l'Éthiopie et dans la totalité du territoire que traversera le chemin de fer », mais à condition que « le gouvernement italien, reconnaissant les droits hydrauliques antérieurs de l'Égypte et du Soudan, s'engage à ne construire sur les sources du Nil blanc ou du Nil bleu, ou de leurs affluents ou tributaires, aucun ouvrage qui pourrait sensiblement modifier leur écoulement dans le fleuve principal ». Il fut entendu que cette réserve n'empêcherait pas un emploi raisonnable des eaux en question par les habitants de la région, y compris même la construction de barrages pour la production de forces hydro-électriques ou de petits réservoirs dans les affluents secondaires, pour constituer des approvisionnements d'eau destinés à des fins domestiques ainsi qu'à la culture des produits nécessaires à la subsistance des habitants⁴⁹.

Par sa lettre du 20 décembre 1925, Mussolini marqua son accord à la proposition britannique; les notes en question ont été communiquées au gouvernement d'Addis-Abéba. Le gouvernement éthiopien répondit négativement et protesta auprès de la S.D.N., alléguant que l'accord partageait l'Éthiopie en deux zones d'influence et de ce fait portait atteinte à sa souveraineté. L'Éthiopie ayant bénéficié de l'appui français, cet arrangement n'eut pas de suites. En fait, la diplomatie britannique voyait dans une éventuelle conquête de l'Éthiopie par l'Italie un danger contre l'irrigation de l'Égypte.

Un peu plus tard, la question de la répartition des eaux du Nil fit l'objet de l'important accord anglo-égyptien du 7 mai 1929 reconnaissant à l'Égypte 48 milliards de m³ des eaux du fleuve et 4 milliards de m³ au Soudan. Après avoir reconnu « les droits naturels et historiques de l'Égypte sur les eaux du Nil », l'accord stipula que « sauf avec le consentement préalable du gouvernement égyptien, aucun ouvrage d'irrigation ou de production d'énergie ne sera

⁴⁹ GINGOLD DUPREY, A., *De l'invasion à la libération de l'Éthiopie*, t. I, Paris (P. Dupont), 1953.

construit, ni aucune mesure prise, tant dans le Soudan que dans les pays soumis à l'administration britannique, soit sur le Nil et sur ses affluents, soit sur les lacs dont il tire sa source, qui puissent réduire la quantité d'eau arrivant à l'Égypte, en modifier la date d'arrivée ou en abaisser le niveau, de manière à occasionner un préjudice quelconque aux intérêts de l'Égypte » (art. 4, § 2). Le gouvernement du Caire se réserva des facilités pour entreprendre les études et les relevés de l'hydrologie du Nil au Soudan. S'il envisageait d'entreprendre des travaux au Soudan sur le Nil ou sur ses affluents, ou des mesures en vue d'augmenter le débit d'eau au profit de l'Égypte, il devait s'entendre au préalable avec les autorités locales sur les dispositions à adopter pour sauvegarder les intérêts locaux. Quant à la construction, l'entretien et l'administration des travaux, ils devaient être placés sous le contrôle direct du gouvernement égyptien ⁵⁰.

Après l'accession du Soudan à la souveraineté internationale, le problème dégénéra en différend politique, le Soudan dénonçant, le 25 août 1958, l'accord de 1929. D'autre part, l'Égypte ayant conçu le projet de construire le barrage d'Assouan ⁵¹, le gouvernement soudanais estima que cette gigantesque réalisation pourrait mettre en danger l'approvisionnement du pays en eaux du fleuve; pour y remédier, il entama les travaux de détournement des eaux du Nil bleu dans le canal de Managit. Ce n'est qu'après de laborieuses négociations que les deux pays sont parvenus finalement à conclure l'accord du 8 novembre 1959 modifiant l'ancien taux de répartition des eaux : 55,5 milliards de m³ à l'Égypte, et 18,5 au Soudan. Aux termes de l'accord, l'Égypte a reçu carte blanche pour tous les travaux relatifs à la construction du barrage d'Assouan, alors que le Soudan fut autorisé à construire le barrage de Roseires sur le Nil bleu. Enfin, comme la création du lac artificiel d'Assouan affectait une partie du territoire soudanais et impliquait l'évacuation de quelque 500.000 habitants du pays, le gouvernement du Caire s'engagea à verser au gouvernement de Khartoum une indemnité de 30 millions de livres égyptiennes.

Aussi méritoire qu'il put paraître, l'accord de 1959 n'a résolu que partiellement la question des eaux du Nil : ce règlement bilatéral ignore les intérêts des autres pays du bassin. Il s'agissait là d'une « solution d'attente, car un règlement durable du régime juridique des eaux du Nil exige une confrontation générale de tous les riverains » ⁵². L'on se souvient que lors des négociations du traité, le gouvernement britannique n'a pas manqué de soulever cette question au nom des territoires dont il assumait à cette époque la responsabilité internationale. En effet, parmi les pays faisant partie du bassin hydro-

⁵⁰ ROUSSEAU, Ch., « Égypte et Soudan », *R.G.D.I.P.*, 1960, pp. 83-97.

⁵¹ YAKEMTCHOUK, R., *Assistance économique et pénétration industrielle des pays de l'Est en Afrique*, Léopoldville (Université Lovanium), 1966, pp. 49 et ss.

⁵² WOLFROM, M., *L'utilisation à des fins autres que la navigation des eaux des fleuves, lacs et canaux internationaux*, Paris (Pedone), 1964, p. 207.

graphique du Nil, l'Éthiopie, le Kenya et l'Ouganda sont particulièrement intéressés à la coopération dans le domaine hydro-électrique et subsidiairement à l'irrigation, et le gouvernement ougandais n'hésita pas à soulever la question auprès du gouvernement de Khartoum. Quant à la Tanzanie, l'aménagement ordonné du bassin du Nil pourrait lui procurer quelque 10.000 ha de nouvelles superficies cultivables; des préoccupations similaires sont partagées par la Somalie⁵³. Enfin, le Congo (Kinshasa) serait particulièrement intéressé par l'aménagement du lac Albert (pêcheries); l'on sait que si le lac devait servir de réservoir d'eau, cela provoquerait des inondations des régions environnantes et mettrait en question l'activité portuaire de Kasenye et de Mahagi. Le gouvernement belge n'ayant pas été associé aux négociations de 1959, les intérêts du Congo et du Rwanda n'y ont pas été pris en considération.

6. LE ZAMBEZE

Long de 2.700 km, le Zambèze est le quatrième grand fleuve africain. S'il offre de grandes possibilités hydro-électriques, à l'inverse, pendant longtemps, faute d'avoir été aménagé, le fleuve n'a pas été navigable.

Historiquement, le statut du Zambèze constituait une pomme de discorde entre la Grande-Bretagne et le Portugal; les traités conclus entre les deux pays durant la période antérieure à la Conférence de Berlin n'ont résolu le problème du fleuve que partiellement. L'accord du 30 mai 1879 stipula simplement que « la navigation du Zambèze et de ses affluents sera libre et ne pourra pas être assujettie à des monopoles ou à des concessions exclusives » (art. 3). L'accord du 26 février 1884 alla plus loin : les deux parties ont reconnu « l'entière liberté par rapport au commerce et à la navigation des rivières Congo et Zambèze et de leurs affluents pour les sujets et les pavillons de toutes les nations » (art. 3). Le gouvernement de Londres jugea ces arrangements insuffisants.

A la Conférence de Berlin, le plénipotentiaire britannique suggéra, le 13 décembre 1884, d'étendre au Zambèze multilatéralement le règlement de navigation que les puissances avaient adopté pour le Niger, et cela « dans l'intérêt du commerce et de la civilisation ». Le délégué du Portugal répondit que son gouvernement « a déjà de sa propre autorité introduit le régime de la libre navigation sur le Zambèze », mais il ajouta aussitôt que ce fleuve « diffère encore plus du Niger que celui du Congo, puisque le Portugal est seul souverain sur le cours navigable du Zambèze ». Il affirma que « le gouvernement portugais ne peut accepter de discussions sur ce sujet et doit réserver son plein droit d'appliquer dans cette partie de ses domaines les principes qu'il jugera les plus convenables selon les circonstances »⁵⁴.

⁵³ BATSTONE, R.K., « The Utilization of the Nile Waters », *I.C.L.Q.*, 1959, pp. 533-558; KENWORTHY, W.E., « Joint Development of International Waters », *A.J.I.L.*, 1960, pp. 592-602.

⁵⁴ *Documents diplomatiques*, ministère des Affaires étrangères, *op. cit.*, p. 135.

Quelques années plus tard, le 20 août 1890, un traité fut conclu entre la Grande-Bretagne et le Portugal, constituant une véritable charte de navigation pour le fleuve. Le Parlement portugais ayant refusé de ratifier ce traité, le gouvernement de Lisbonne promulguait, le 18 novembre 1890, une ordonnance, par laquelle il reconnaissait que « la navigation des rivières Zambèze et Shiré, en tant qu'elles sont sous la souveraineté, le protectorat ou l'influence du Portugal, est libre pour les navires de toutes les nations en conformité des principes que les gouvernements de France et de Grande-Bretagne ont convenu d'établir sur le Niger en vertu de l'Acte général de la conférence de Berlin en 1885 ». Enfin, par son traité avec le Portugal du 11 juin 1891, la Grande-Bretagne réussit à étendre conventionnellement au Zambèze les principes de l'Acte de Berlin, tout en admettant la perception par le Portugal des droits et taxes ayant le caractère de rétribution pour services rendus à la navigation. Vu la non-navigabilité de certaines sections du fleuve, ce régime de libre circulation fut étendu aux routes, chemins de fer et canaux latéraux. Le traité a prévu la constitution d'une commission mixte, les différends relatifs aux dispositions du règlement devant être soumis, en principe, à une procédure arbitrale⁵⁵. Il est amusant de noter que, pour vaincre la résistance portugaise et aboutir à la conclusion de l'accord, le gouvernement britannique n'a pas hésité à invoquer l'argument du droit naturel...

Après les récentes modifications du statut territorial des pays du bassin du fleuve, le Zambèze n'a fait l'objet d'aucun arrangement particulier. Pourtant, le problème se pose. En ce qui concerne la navigation, la construction du barrage de Kariba a déjà amélioré la navigabilité du fleuve jusqu'aux chutes Victoria, tandis que la construction d'un autre barrage hydro-électrique par les Portugais, aux rapides de Cahora-Bassa, domestiquerait le fleuve sur quelque 860 km et rendrait la navigation possible jusqu'à Zumba. Tous ces aménagements intéressent les pays voisins.

D'autres problèmes se posent sur le plan hydraulique : le bassin du Zambèze représente 1.200.000 km² et englobe les territoires dépendants du Mozambique, de la Zambie, de l'Angola, du Congo (Kinshasa), de l'Afrique du Sud, du Botswana, de la Rhodésie, du Malawi et de la Tanzanie. L'aménagement du fleuve garantirait une production de quelque 50 milliards de kWh, dont 17 milliards pour le nouvel aménagement de Cahora-Bassa au Mozambique. Il fut envisagé d'exporter le courant électrique de Cahora-Bassa vers le Malawi, la Rhodésie, l'Afrique du Sud et, éventuellement, vers la Zambie.

Il n'empêche que sur le plan *bilatéral*, on assistera prochainement à la révision des rapports entre la Zambie et la Rhodésie. En 1967, la Zambie — un grand consommateur d'énergie électrique pour son industrie du cuivre — s'approvisionnait encore auprès de l'importante centrale de Kariba, située sur la rive

⁵⁵ KAECKENBEECK, G., *International Rivers*, Grotius Society Publications, 1918.

droite du Zambèze en Rhodésie. Depuis la proclamation unilatérale de l'indépendance rhodésienne, le gouvernement zambien a manifesté l'intention de réduire cette dépendance et il a décliné l'offre de la *Central African Power Corp.*, qui était l'organe commun aux deux territoires en question, de construire une autre centrale sur la rive gauche du Zambèze, en territoire zambien, et qui aurait été reliée au barrage de Kariba. Guidées par des considérations politiques, les autorités zambiennes ont préféré entamer la construction d'un barrage autonome à Kafue, à 150 km de Kariba.

7. LES RIVIERES M'POZO ET KUNENE

L'arrangement belgo-portugais relatif au barrage de *M'Pozo* est un bon exemple d'une coopération bilatérale en matière de production d'énergie hydro-électrique. Bien qu'il s'agisse ici d'une réalisation de modeste envergure, cet instrument juridique présente un indéniable intérêt : il confirma le principe de consentement des États riverains au détournement des eaux d'un cours d'eau à caractère international.

Aux termes de la convention du 20 juillet 1927⁵⁶, le gouvernement portugais donna au gouvernement belge son consentement à ce que, à la suite de la construction d'un barrage sur le cours d'eau en territoire congolais, le niveau de la rivière *M'Pozo* y soit relevé. Cette rivière a sa source en Angola; elle rejoint le fleuve Congo dans la zone de Matadi.

A titre de compensation, le concessionnaire belge du barrage contracta l'engagement de tenir à la disposition du gouvernement portugais — ou des ressortissants désignés par celui-ci en territoire angolais — une quantité d'énergie électrique égale à 15 % de l'énergie totale produite par le barrage (art. 2, § 1).

L'énergie électrique fournie aux autorités de l'Angola était prise aux bornes de la centrale et transportée par des installations de raccordement qui, en territoire congolais, ont été établies aux frais des bénéficiaires, par les soins du concessionnaire du barrage. Dans les territoires traversés, les lignes et les installations de transport ont été soumises aux lois et règlements locaux.

Le courant était livré au prix coûtant : on y incorporait tous les frais de production, ainsi que les sommes nécessaires à l'amortissement des installations. Il fut entendu que les autorités de l'Angola ne pourraient pas rétrocéder le courant en territoire congolais; d'autre part, elles ne pourraient le céder en Angola à un prix inférieur à celui que le concessionnaire du barrage faisait à ses propres acheteurs.

Dans le même ordre d'idées, il convient de citer l'accord du 1^{er} juillet 1926 entre l'Union sud-africaine et le Portugal sur l'utilisation de la rivière Kunene

⁵⁶ *Bulletin officiel du Congo belge*, 1928, p. 1017.

— qui sépare l'Angola du Sud-Ouest africain sur une distance de 300 km — en vue de l'édification d'un barrage hydro-électrique par l'Afrique du Sud. Les autorités portugaises ont consenti au détournement des eaux de cette rivière contiguë; aux termes de l'article 6 de l'accord, l'Union sud-africaine fut autorisée à utiliser 50 % des eaux de la rivière, devant servir à l'irrigation des territoires désertiques du Sud-Ouest africain.

Plus récemment, le 16 mai 1967, un accord préliminaire est intervenu entre l'Afrique du Sud et le Portugal sur la construction d'une centrale hydro-électrique à *Ruacana Falls*, ce qui entraînerait le détournement des eaux du Kunene. « Le gouvernement sud-africain financera les travaux de régularisation du barrage et l'installation à Matala d'un turbo-alternateur d'une capacité annuelle de 110 millions d'unités, dont la plus grande partie sera utilisée par le Sud-Ouest africain »⁵⁷.

8. LE BASSIN DU TCHAD

D'une étendue de 25.000 km², le lac Tchad est situé dans une immense cuvette de quelque 540.000 km². Sa mise en valeur rendrait exploitables de grandes superficies et contribuerait à l'intégration économique de quelque quatre millions de pêcheurs, agriculteurs et pasteurs nomades⁵⁸.

La *Convention relative à la mise en valeur du bassin tchadien* fut conclue le 21 mai 1964 entre les Etats riverains du lac, Cameroun, Niger, Tchad et Nigéria.

Le bassin du Tchad est ouvert à l'exploitation de tous les pays riverains « dans le respect de la souveraineté de chacun d'entre eux » (art. 3). Cette exploitation s'entend au sens large : domestique, industrielle et agricole; elle implique également la collecte des produits de sa faune et de sa flore.

Les Etats contractants se sont engagés à s'abstenir de prendre, sans en saisir au préalable la Commission du bassin du Tchad, des mesures susceptibles d'exercer « une influence sensible » sur le volume d'eau, sur la forme de l'hydrogramme et du limigramme annuel, sur les conditions d'exploitation du lac par les autres pays riverains, sur l'état sanitaire des eaux, ainsi que sur les caractéristiques biologiques du bassin.

Les Etats membres ne peuvent procéder sur la partie du bassin relevant de leur juridiction « à aucun travail d'aménagement hydraulique ou d'aménagement du sol susceptible d'influencer sensiblement le régime des cours d'eau et des

⁵⁷ ROUSSEAU, Ch., « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1967, p. 1052.

⁵⁸ DEVROEY, E.-J., « A propos du Tchad », *Bulletin des séances de l'Institut royal colonial belge*, 1947, I, pp. 368-383; FÉLIX, H.J., « La vie et la mort du lac Tchad », *Bulletin agronomique*, ministère de la France d'outre-mer, 1947, 3.

nappes du bassin, sans préavis suffisant et consultation préalable de la Commission » (art. 5, § 2).

Cependant, les pays riverains ont conservé le droit de mener à terme l'exécution des projets en cours ou ceux qui seraient entamés pendant une période de trois ans à partir de la signature de la Convention. Les Etats membres se sont engagés à informer la Commission du bassin, dès leur phase initiale, de toutes études et de tous projets qu'ils se proposeraient de lancer (art. 6).

En ce qui concerne le régime de la navigation — évoqué à titre subsidiaire — l'article 7 de la Convention stipula que « les Etats membres établiront les règlements communs pour faciliter au maximum la navigation et le transport sur le lac et les voies navigables du bassin et en assurer la sécurité et le contrôle ».

La mise en application des modalités de coopération a été confiée à la *Commission du bassin du Tchad* composée de huit membres (deux par Etat), chargée de préparer les règlements généraux et d'assurer leur exécution, d'examiner les projets présentés par les pays membres, de recommander une planification en vue de la réalisation des études de mise en valeur, et de servir d'organe de liaison entre les parties contractantes. La Commission s'est réunie pour la première fois en novembre 1966.

Tout différend relatif à l'interprétation ou à l'application de la Convention qui n'aurait pas été résolu par la Commission, doit être soumis à la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage de l'O.U.A., « aux fins de décision ».

Dès à présent, une série de projets de base relatifs au développement économique du bassin tchadien ont été soumis — en vue de leur financement et de l'octroi d'une assistance technique — au Fonds spécial des Nations Unies, à la F.A.O., à la Commission économique pour l'Afrique. L'intervention du Fonds spécial en vue d'établir l'inventaire des ressources hydrauliques du bassin porta sur 2.795.000 \$, contre 567.000 \$ à charge des Etats riverains. L'agent d'exécution du Fonds est la F.A.O., laquelle a d'ailleurs élaboré une série de projets de développement agricole, d'élevage et de pêche. Dès à présent, les efforts des Etats riverains ont eu pour résultat la récupération sur les eaux de 2.000 ha de terres cultivables. On espère accroître les activités de pêche : une technique commune sera adoptée au Nigéria et au Tchad. Un autre projet lié au développement agricole du bassin fut adopté par la Commission, en octobre 1967 : il a trait à l'étude météorologique et hydrologique du bassin. Enfin, il a été décidé de réaliser certaines liaisons routières d'intérêt commun.

9. LE LAC TANGANYIKA

Situé à une altitude de 773 m, le lac Tanganyika couvre 32.000 km²; la hauteur de ses eaux subit périodiquement des fluctuations, dont l'amplitude est d'environ 2,6 m. Long de 650 km, large de 40 à 80 km, le lac ressemble

à une mer intérieure; sa navigation s'apparente davantage au petit cabotage qu'à la navigation fluviale ⁵⁹.

Le lac revêt un caractère essentiellement international : il intéresse cinq pays riverains. Conformément à l'article 1^{er}, § 1^{er} de l'Acte de Berlin, le bassin conventionnel du Congo s'étendait au lac Tanganyika et à ses tributaires orientaux. L'article 15 de l'Acte précisait que ce régime s'appliquerait également aux lacs de la zone maritime s'étendant sur l'Océan Atlantique, ainsi que de la zone se prolongeant à l'est du bassin du Congo, sous cette réserve que les attributions de la Commission internationale n'y pourront être exercées qu'avec l'assentiment des Etats riverains.

En fait, tout au long de la période coloniale, les eaux du lac Tanganyika n'ont été définies que bilatéralement. Une des premières réglementations remonte au 22 novembre 1934, date de la conclusion du traité anglo-belge concernant l'usage des eaux des rivières et cours d'eau faisant partie de la section de la frontière entre le Ruanda-Urundi et le territoire du Tanganyika ⁶⁰.

Les deux parties ont convenu que les eaux prélevées dans une partie d'une rivière ou d'un cours d'eau, entièrement comprise dans le Ruanda-Urundi ou au Tanganyika, seront restituées sans réduction substantielle à leur lit naturel en un point situé en deçà de l'endroit où la rivière ou le cours d'eau coule dans l'autre territoire, ou en deçà de l'endroit où la rivière ou le cours d'eau forme la frontière entre les deux territoires.

Il fut décidé que les deux gouvernements n'autoriseront pas des travaux de nature minière ou industrielle qui porteraient atteinte aux eaux navigables, ou qui risqueraient de le faire; on n'amènerait pas, dans ces cours d'eau, des substances vénéneuses, nocives ou polluantes.

Toutefois, chacun des deux gouvernements avait le droit de prélever, pour des travaux miniers et industriels, « une quantité d'eau égale à la moitié du maximum du volume d'eau coulant en ce point, mesuré à la saison des basses eaux, à condition qu'après usage cette eau soit restituée sans réduction substantielle à son lit naturel » (art. 4).

En cas de tels prélèvements, le débit d'un cours d'eau frontalier devait être déterminé par des sondages, en utilisant les appareils à mesurer la rapidité du courant. Il fut convenu que le point où le débit devra être mesuré, sera l'endroit le plus rapproché en amont de la dérivation projetée, où les conditions permettront d'appliquer cette méthode de détermination.

Si une des parties désire utiliser le cours d'eau à des irrigations, « ce gouvernement contractant devra informer l'autre de ce désir six mois avant

⁵⁹ SOUDAN, H., *La navigation au lac Tanganyika*, Comptes rendus des Journées d'études des transports au Congo belge, Bruxelles, 1956.

⁶⁰ *Bulletin officiel du Congo belge*, 1938, pp. 920-927.

de commencer les travaux en vue de l'utilisation de ces eaux et ce, afin de permettre l'examen des objections que l'autre gouvernement contractant pourrait soulever » (art. 6).

L'octroi des concessions de droits d'eau à la frontière était subordonné à la condition que leurs bénéficiaires installent près de l'endroit de la prise d'eau un déversoir ou une jauge étalonnés, accessibles à l'inspection des fonctionnaires belges et britanniques.

Les services publics des deux gouvernements ainsi que les habitants du Tanganyika et du Ruanda-Urundi étaient autorisés à accéder, « pour des raisons domestiques ou industrielles », à n'importe quel point des rivières ou cours d'eau formant la frontière commune. De même, l'article 9 du traité stipulait que « tous les habitants du Ruanda-Urundi et du territoire du Tanganyika pourront naviguer sur les rivières ou fleuves formant frontière entre les deux territoires, s'y livrer à la pêche, y cueillir des plantes aquatiques et y puiser de l'eau pour les besoins domestiques et pour d'autres besoins conformément à leurs droits fondés sur la coutume ».

Après l'accession des pays africains à l'indépendance, le Congo (Kinshasa), la Zambie, la Tanzanie, le Burundi et le Rwanda ont entamé, en juin 1967, des négociations en vue de la formation d'une compagnie de navigation commune devant opérer sur le lac. Le régime communautaire d'exploitation des ressources pourrait présenter une importance considérable pour le Rwanda, qui est tributaire du lac pour son alimentation en eau.

D'autres modalités de coopération porteraient sur l'industrie de la pêche. Déjà à l'époque coloniale, les richesses piscicoles du lac Tanganyika ont été partiellement mises en valeur par les habitants de la région ainsi que par les colons, notamment par les pêcheurs grecs installés au Burundi. Cependant, dans la plupart des cas, la pauvreté de l'équipement limitait cette exploitation aux zones étroites du littoral, tant du côté belge que du côté britannique. Après l'accession des pays riverains à l'indépendance, la planification en commun et la création d'organismes de pêche interétatiques pourrait contribuer à ranimer cet important secteur de l'activité économique ⁶¹.

10. LE LAC VICTORIA

Le lac Victoria est le plus vaste des lacs africains : il couvre 70.000 km².

Par l'échange de lettres des 20 mars et 20 mai 1950 et des 16 juillet 1952 et 5 janvier 1953, la Grande-Bretagne et l'Égypte ont mis au point les modalités de coopération en ce qui concerne le barrage des *Owen Falls* dans l'Ouganda, destiné à relever le niveau des eaux du lac Victoria. Bénéficiaire de ce projet,

⁶¹ « Pêche artisanale et pêche industrielle au lac Tanganyika », ministère du Congo belge et du Ruanda-Urundi, 1958. *L'Afrique* (Paris), janvier 1967.

l'Égypte s'engagea à y contribuer financièrement (980.000 £), mais se réserva le droit d'inspection sur le barrage. Après l'accession des pays riverains à l'indépendance, l'utilisation de l'énergie électrique du barrage a fait l'objet d'arrangements entre l'Ouganda et la Tanzanie.

Un autre projet vise l'utilisation des eaux du lac aux fins d'irrigation. En effet, le lac Victoria — ce « château d'eau de l'Afrique » — est situé à une altitude de 1.134 m, contre 782 m pour le lac Tanganyika (distant de quelque 300 km), et 620 m pour le lac Albert (à 200 km); il y aurait donc moyen de profiter de cette différence de niveaux pour amener l'eau surabondante du lac et irriguer d'immenses surfaces jusqu'ici improductives. Ce projet grandiose intéresse particulièrement l'Ouganda, le Kenya, la Tanzanie, l'Égypte et le Soudan. Dès à présent, le Fonds spécial de l'O.N.U. est intervenu à concurrence de 1.937.000 \$ dans la prospection et les relevés hydrométéorologiques des lacs Victoria, Kiaga et Albert, la contribution des Etats intéressés (Kenya, Ouganda, R.A.U., Tanzanie) s'élevant à 2.236.000 \$⁶².

En ce qui concerne les services de navigation kenyan, ougandais et tanzanien, ils ont été fusionnés et opèrent en commun; cette coopération semble avoir donné satisfaction aux pays riverains.

11. AUTRES MODALITES DE COOPERATION

C'est dans le domaine hydro-électrique que la coopération entre les Etats africains s'avère particulièrement prometteuse.

Les deux Congo coopèrent pour la fourniture du courant électrique à Kinshasa en provenance du barrage du Djoué qui alimente également Brazzaville.

Le barrage sur la Ruzizi, dans le site de Muvuru, fournit le courant au Congo (Kinshasa), au Rwanda et au Burundi. Il existe également une coopération entre le Congo (Kinshasa), la Zambie et le Burundi, alimentés par la centrale katangaise de Sogefor, et celle de Bukavu.

En ce qui concerne la République centrafricaine, les chutes de Lancrenon, sur le Lin (sous-affluent du Logone), à la frontière du Cameroun près du Tchad, pourraient faire l'objet d'une coopération entre ces trois Etats. L'on sait que l'aménagement hydro-électrique des chutes Gauthiot, sur le Mayo-Kebbi (Tchad) exigerait un prélèvement sur les eaux du Logone.

Le Togo et le Dahomey ont créé un organisme commun chargé de coordonner la production et la distribution d'énergie électrique; un grand projet porte sur la construction d'un barrage inter-Etats sur la rivière-frontière Mono. Les études menées jusqu'à présent ont démontré qu'un barrage à Nangbéto, sur le Mono, serait d'un grand intérêt pour l'irrigation, la centrale électrique alimentant les deux pays. Le coût de l'opération serait de 25 milliards de francs CFA.

⁶² *Afrique Express*, 5 juin 1967.

En attendant, le Togo et le Dahomey ont décidé de s'alimenter en énergie électrique auprès du Ghana, via le barrage d'Akosombo sur le fleuve Volta. Aux termes des arrangements préliminaires de février 1967, le gouvernement ghanéen constituerait à ses frais une ligne de haute tension entre Akosombo et Aflao à la frontière du Togo; le coût de cette installation sera progressivement amorti par le montant des ventes. Une ligne de transport relierait Akosombo aux villes de Lomé et de Cotonou.

Enfin, il est intéressant de noter que, dans le cadre de la décennie hydraulique (1965-1975) patronnée par l'Unesco, l'Agence atomique internationale a entrepris des travaux pour déterminer les cours d'eau souterrains qui alimentent le lac Tchala, à la frontière entre le Kenya et la Tanzanie. Ces travaux pourront avoir une incidence en ce qui concerne la délimitation exacte de la frontière entre les deux pays⁶³.

12. CONCLUSIONS

Malgré l'effort conceptuel et l'abondance des réglementations interétatiques de la période coloniale, il n'a pas paru possible à la doctrine d'en tirer des enseignements suffisamment valables pour l'élaboration d'un système juridique précis et cohérent⁶⁴. Le caractère vague de la coutume, l'insuffisance des dispositions conventionnelles, enfin, le décalage entre la lettre du droit et les situations de fait, ne pouvaient qu'entretenir l'incertitude et prêter à confusion. Les données du problème ont-elles évolué depuis l'accession des pays africains à l'indépendance ?

La coopération des Etats africains dans le domaine fluvial et lacustre n'est que dans sa phase initiale : elle n'a pas encore subi l'épreuve du temps, et ses réalisations économiques demeurent modestes. Placé dans la diversité des situations géopolitiques, son cadre juridique en porte l'empreinte : il se présente sous le signe de la pluralité des solutions.

Il n'est donc guère aisé de tirer les conclusions doctrinales : le fait politique africain qui conditionne l'évolution de la norme juridique, reste essentiellement mouvant et n'offre aucune garantie de sécurité — de continuité — quant à l'élaboration d'un système — ou des systèmes — plus ou moins clairement perceptibles. Si ce n'est pas de l'empirisme dans sa forme la plus radicale, c'est néanmoins un laborieux tâtonnement à la recherche des formules utilitaires. Il semble prématuré d'y voir un système de droit.

Toutefois, quelques éléments de base se dégagent d'ores et déjà de la pratique actuelle et pourront éventuellement orienter l'avenir.

⁶³ KATZ, I.E., « The Application of Science and Technology to Development », *International Organization*, 1968, pp. 392-416.

⁶⁴ BERBER, F.J., *Rivers in International Law*, London (Stevens), 1959, p. 144.

Les facteurs *politiques* constituent indiscutablement une lourde contrainte à la coopération fluviale et lacustre : les options idéologiques et les éléments d'opportunité politique pèsent sur les aspects simplement économiques et techniques de l'action commune. L'instabilité ou la versatilité des politiques gouvernementales, les sympathies ou les antipathies personnelles des chefs d'État, sont souvent aux antipodes de l'indispensable continuité de l'action économique. La sécurité juridique des engagements internationaux en souffre.

La généralisation du régime d'internationalisation des voies d'eau pourrait avoir une incidence sur la notion de *frontières* politiques. Celles-ci perdront une part de leur signification au profit de l'unité physique des bassins fluviaux et lacustres. On ne peut que s'en féliciter.

L'aménagement communautaire des bassins hydrographiques aura une répercussion favorable sur le processus d'*intégration régionale* des pays africains, à condition toutefois de dépasser le cadre bilatéral en adoptant les formules pluriétatiques. Le caractère technique des problèmes en présence pourrait susciter certains abandons de souveraineté en matière décisionnelle.

L'élaboration de nouveaux systèmes de droit est affectée, mais ne semble pas avoir été grevée outre mesure, par le *problème successoral*. La dénonciation de la Convention de Saint-Germain et la mise en vigueur par les États riverains d'un nouveau régime international du bassin du Niger constituent un exemple de révision d'une situation préexistante : certains y verront l'application de la clause *rebus sic stantibus*. Au contraire, d'autres situations relèvent plus ou moins directement de l'ancien droit colonial ou décèlent d'importantes *lacunes* juridiques : depuis l'accession des pays africains à l'indépendance, le statut de certaines voies d'eau d'intérêt international n'a pas encore été réglé multilatéralement. C'est notamment le cas du fleuve Congo. Il est possible que la mise au point d'un nouveau système international pour ce fleuve soulève une série de problèmes politico-juridiques.

Le degré d'*institutionnalisation* paraît relativement faible, du moins dans ses aspects formels, les régimes adoptés s'inspirant dans leurs grandes lignes de la Convention de Barcelone. Il est vrai que de nombreuses commissions interétatiques ont été créées, à l'exception du Nil qui n'a connu jusqu'à présent qu'un règlement bilatéral; dans le cas du fleuve Sénégal, l'aménagement du bassin est placé sous l'égide d'une organisation politique. Seul le temps permettra de dire si cette multiplication des organes fut justifiée et si elle s'est accompagnée des réalisations effectives.

En ce qui concerne les aspects plus proprement *techniques* de la coopération, les États riverains recourent nécessairement à l'aide des Nations Unies et à leurs institutions spécialisées, ainsi qu'à des mécanismes bilatéraux. L'aide étrangère s'avère également indispensable dans le domaine du *financement* des projets communs : leur envergure dépasse la mesure économique des pays riverains.

Y a-t-il des éléments spécifiquement *africains* pour aborder le problème des voies d'eau au niveau interétatique ? De tels éléments existent. Il est certain que l'établissement d'un régime international de navigation ne revêt pour l'Afrique qu'une importance secondaire, et que l'aménagement économique y prime : à part la Bénoué qui est entièrement navigable (mais pendant une période de l'année seulement), rares sont les fleuves du continent noir qui se prêtent aux exigences de la navigation moderne. Leur cours est par trop accidenté.

Aussi, dans certains cas, la coopération multilatérale aura-t-elle un caractère *intégré* : elle visera l'aménagement économique de vastes bassins et portera non seulement sur le régime de navigation, mais également sur l'aménagement hydro-électrique, l'irrigation, l'établissement d'industries nouvelles, la mise au point de programmes agricoles. De tels projets d'ensemble s'effectuant avec le concours des organisations internationales, il est heureux de constater que celles-ci apportent, du point de vue juridique, une certaine unité dans l'élaboration de nouvelles règles de droit : aux problèmes communs, sont suggérées des solutions communes. Il est bon qu'il en soit ainsi⁶⁵.

⁶⁵ Certains leaders africains auraient voulu transposer sur le plan international des éléments de droit *coutumier* ethnique ou clanique. A la séance du 11 février 1960 de la Table ronde belgo-congolaise, un amusant dialogue eut lieu entre le sénateur H. Rolin et le leader congolais M. Tshombé. Avec ironie, M. Rolin demanda quelle est la coutume bantoue en matière d'énergie hydro-électrique. « L'eau, répond M. Tshombé, appartient au propriétaire du sol qu'elle traverse. » « L'eau qui court n'appartient à personne », réplique M. Rolin. « Si, elle appartient au propriétaire du sol où elle se trouve », répond M. Tshombé qui, applaudi par les chefs coutumiers, rappelle que les pêcheurs donnent un tribut aux chefs dont dépendent les lieux où ils pêchent ». « Le droit de pêche n'a rien à voir avec la propriété de l'eau », fait observer M. Rolin. « Les poissons viennent de l'eau », répond M. Tshombé. DUMONT, G.-H., *La Table ronde belgo-congolaise* (janvier-février 1960), Paris (Ed. Universitaires), 1961, p. 98.

Il ne fait aucun doute que cette approche coutumière, aussi respectable qu'elle soit, pourrait difficilement trouver une application sur le plan des relations interétatiques : elle serait de nature à heurter l'ordre public international.