

Présentation du cadre juridique et institutionnel dans le cadre de la gestion des cours d'eaux et des lacs transfrontaliers

LAWSON H. N'Sinto Téryi A.

Docteur en droit, Maître-Assistant

Faculté de Droit -Université de Lomé

Les cadres juridiques et institutionnels existants reposent sur un ensemble de dispositions juridiques et de structures institutionnelles conçues pour gérer des domaines particuliers de l'activité liée aux ressources en eau à l'échelle nationale et internationale.

Le cadre juridique est resté très sommaire sur la définition du cours d'eau. En effet, le code de l'eau définit le cours d'eau comme l'« ensemble des fleuves et rivières », par contre il ne donne aucune définition de la notion de lac.

Un cours d'eau est généralement considéré comme un écoulement terrestre d'eau liquide entre une source et une embouchure ou une confluence avec un débit à module supérieur à zéro.

Le cours d'eau est le nom générique des eaux courantes qui circulent à travers un canal fixe; les cours d'eau sont nommés en fonction de caractéristiques de débit ou flux, de dimensions..., comme les fleuves, les rivières, les ravines, les ruisseaux, les torrents... Si la majorité des cours d'eau sont visibles en permanence à la surface, certains sont souterrains et d'autres encore sont temporaires.

Quant à la notion de lac, l'on considère que toute grande nappe naturelle d'eau à l'intérieur des terres est un lac.

L'expression "eaux transfrontières" désigne toutes les eaux superficielles et souterraines qui marquent les frontières entre deux Etats ou plus, les traversent ou sont situées sur ces frontières; dans le cas des eaux transfrontières qui se jettent dans la mer sans former d'estuaire, la limite de ces eaux est une ligne droite tracée à travers leur embouchure entre les points limites de la laisse de basse mer sur les rives.

Dans le cadre de cet exposé qui porte sur leur cadre juridique, nous allons les assimiler aux ressources en eau ou ressources hydriques.

La ressource hydrique, ou ressource en eau, comprend, au sens large, toutes les eaux accessibles comme ressources, c'est-à-dire utiles et disponibles pour l'être humain, les végétaux qu'il cultive, le bétail qu'il élève et les écosystèmes, à différents points du cycle de l'eau.

Il n'existe ni de cadre juridique spécifique aux cours d'eau transfrontaliers ni de cadre juridique propre aux lacs.

Au-delà de la simple description des cadres juridiques et institutionnels existants, notre exposé fera une analyse diagnostique en mettant en évidence les difficultés puis proposera des recommandations.

Malgré les efforts de ces dernières années faits par les autorités togolaises, le cadre juridique et institutionnel relatif à la gestion des cours d'eau et lacs transfrontaliers demeure discutable.

I. Un cadre juridique et institutionnel en partie discutable

Un cadre juridico-institutionnel en apparence admissible

A. Un cadre juridique national foisonnant

1. Les textes nationaux.

2. Les textes internationaux

L'amorce des processus de coopération en matière de gestion des bassins transfrontaliers

La mise en place d'institution de gestion de bassin transfrontalier

B. Un cadre institutionnel incitatif

II. Un cadre juridique et institutionnel perfectible

A. Une nécessaire clarification du cadre juridico-institutionnel

Un cadre juridico-institutionnel en réalité imparfait

1. Un cadre normatif discutable

Le défaut des textes d'application

La non délimitation du champ d'application du code de l'eau

2. Un cadre institutionnel insuffisant

B. Une urgente adaptation des textes face aux nouveaux défis écologiques

1. La prise en compte du nouveau contexte socio-économique

2. L'adaptation du Code de l'eau à l'article 3 de la Convention sur l'eau

I. Un cadre juridico-institutionnel en partie discutabile

Un cadre juridico-institutionnel en apparence admissible

A. Un cadre juridique national foisonnant

1. Les textes nationaux.

a. Les textes à caractère général

Ils ont nombreux. On peut lister :

- **Le code forestier (Loi n° 2008-009 du 19 juin 2009 portant code forestier au Togo)**
- **Le code minier (Loi n° 2003-012 du 14 octobre 2003 modifiant et complétant la loi n° 96-004 du 26 février 1996 portant code minier de la République togolaise),**
- **La loi n° 2009-007 du 15 mai 2009 portant code de la santé publique en République Togolaise,**
- **Loi n° 2018-005 du 14 juin 2018 portant Code foncier et domanial,**
- **La loi n° 2021-034 relative aux contrats de partenariat public privé du 31 décembre 2021 en remplacement des titres I et II de la loi n° 2014-014 du 22 octobre 2014 portant modernisation de l'action publique de l'Etat en faveur de l'économie**
- **La loi n° 2021-033 relative aux marchés publics du 31 décembre 2021 en remplacement de la loi n° 2009-013 du 30 juin 2009 relative aux marchés publics et délégations de services publics.**

Les plus décisifs sont :

- **La Constitution.**

La Constitution adoptée en 1992 a proclamé de nombreux droits en faveur du citoyen. Parmi ces droits, certains ont un rapport plus ou moins direct avec l'environnement. On peut citer le droit au développement (art. 12), le droit de propriété (art. 27), le droit à la santé (art. 34), le droit à l'éducation (art. 35)... En effet, la Constitution togolaise ne fait point mention directe de la protection de la ressource en eau. On note cependant à son article 41 l'affirmation du droit à l'environnement sain : « Tout personne a droit à un environnement sain. L'Etat veille à la protection de l'environnement ».

- **La loi n° 2008-005 portant loi-cadre sur l'environnement**

Elle a pour but de préserver et gérer durablement l'environnement ; garantir, à tous les citoyens, un cadre de vie écologiquement sain et équilibré ; créer les conditions d'une gestion rationnelle et durable des ressources naturelles pour les générations présentes et futures ; établir les principes fondamentaux destinés à gérer, à préserver l'environnement contre toutes les formes de dégradation afin de valoriser les ressources naturelles, de lutter contre toutes sortes de pollutions et nuisances ; améliorer durablement les conditions de vie des populations dans le respect de l'équilibre avec le milieu ambiant.

- ***Loi n°2018-005 du 14 juin 2018 portant Code foncier et domanial***

Ses articles 604 et suivants traitent de l'utilisation des eaux domaniales.

- ***Loi n°2019-006 du 26 juin 2019 portant modification de la loi n°2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales modifiée par la loi n°2018- 003 du 31 janvier 2018.***

Les articles 82 et 83 portent sur les questions de l'assainissement et le traitement des eaux usées.

L'article 138 du Code de l'eau institue une coopération entre les collectivités locales et l'Etat en vue d'une gestion durable des ressources en eau.

b. Les textes spécifiques

- ***La loi n°2010-004 du 9 juin 2010 portant Code de l'eau***

La loi portant code l'eau constitue l'assise juridique nationale permettant la mise en œuvre et le développement d'une véritable politique d'accès équitable à l'eau et de mise en valeur des ressources en eau au Togo. La loi portant Code de l'Eau fixe le régime d'utilisation des eaux en soumettant à autorisation préalable et au contrôle de l'administration, la mise en exploitation des ressources en eau sur tout le territoire national.

Les dispositions du Code de l'Eau répondent aux préoccupations de gestion durable. La nécessité de traduire en termes juridiques les concepts et principes de politique de l'eau et de gestion intégrée des ressources en eau, incluant l'attribution des droits et devoirs des différents acteurs. Le Code de l'eau reconnaît le fait qu'une meilleure gouvernance de l'eau exige la participation de tous les citoyens, du gouvernement, de la société civile et du secteur privé car, chacun à sa manière, joue un rôle clé dans la réussite de la mise en œuvre des réformes institutionnelles.

- La loi n° 2010-006 portant organisation des services publics de l'eau potable et de l'assainissement collectifs des eaux usées domestiques, modifiée par la loi n°2011-024 du 04 juillet 2011

Elle définit les régimes de délégation de gestion du service et énumère les missions attachées à la délégation à savoir la gestion du patrimoine, la réalisation des investissements d'installation d'eau potable, la réalisation des investissements d'installation d'assainissement collectif, l'exploitation du service public de l'eau potable.

2. Les textes internationaux

Le Togo adhère aux principes de base de la gestion intégrée des ressources en eau que sont notamment au Principe de coopération, selon lequel les autorités publiques, les institutions internationales, les partenaires au développement, les associations non gouvernementales et les particuliers concourent de façon organisée à gérer et à protéger les ressources en eau à tous les niveaux... Article 3 de la loi portant code de l'eau.

1. L'amorce des processus de coopération en matière de gestion des bassins transfrontaliers

a. La nécessité de dépassement du cadre de gestion national

- Les conventions régionales et sous régionales ratifiées par le Togo

- La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles signée à Alger le 15/09/1968.

Une Convention pionnière à l'origine. On s'accorde pour considérer que la Convention d'Alger a marqué un jalon important dans l'évolution du droit international de l'environnement. Elle est intervenue très précocement, quatre avant la première conférence mondiale sur l'environnement qui s'est tenue à Stockholm en 1972. Elle représente ainsi le premier accord environnemental régional de l'ère moderne qui, de façon pionnière, a intégré et articulé tous les aspects de la conservation du milieu naturel.

❓ ***La Convention de Maputo ou encore la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles de 2003.***

Adoptée en 2003, la Convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature est entrée en vigueur en 2016, mais la 1ère Conférence des Parties, essentielle pour la rendre opérationnelle, n'a pas encore eu lieu. D'où l'urgence de la convoquer au plus tôt.

❓ ***La Convention sur le bassin du Mono entre Togo et Bénin.***

- ***Les conventions universelles ratifiées par le Togo***

❓ ***La Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation adoptée à New York le 21 mai 1997***

❓ ***La Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale***

La "Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau" (Ramsar, 1971) est un accord intergouvernemental relatif à la conservation et à l'utilisation rationnelle des zones humides sur le territoire de chaque Partie contractante.

❓ ***La Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques***

La convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, a été adoptée au cours du sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992 par 154 États auxquels il faut ajouter la totalité des membres de la Communauté européenne. Elle est entrée en vigueur le 21 mars 1994, et le siège est à Bonn, en Allemagne

❓ **La Convention internationale sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et / ou la désertification, en particulier en Afrique**

❓ **La Convention patrimoine mondial (1972)**

❓ **La Convention sur diversité biologique (1992)**

b. La prise de conscience de l'intérêt de l'approche par bassin transfrontalier

L'Etat, par l'intermédiaire du Ministère chargé de l'eau, prend les mesures nécessaires pour favoriser la coopération avec les Etats voisins en matière de gestion et de mise en valeur des eaux partagées, conformément aux dispositions des conventions en vigueur et aux principes du droit international. Voir article 142 du code de l'eau.

2. La mise en place d'institution de gestion de bassin transfrontalier

a. L'ABV

La Convention portant statut du fleuve Volta et création de l'autorité du bassin de la Volta (ABV), du 19 janvier 2007, ratifiée par le Togo le 19 Novembre 2008 et entrée en vigueur en juillet 2009. Elle vise la mise en œuvre d'une coopération internationale pour la gestion rationnelle et durable des ressources en eau du Bassin du fleuve Volta et d'une meilleure intégration socio-économique sous-régionale,

L'ABM

Les textes constitutifs pour la mise en place de l'Autorité du Bassin de fleuve Mono (ABM) ont été approuvés par les deux Etats concernés (Bénin et Togo) à l'issue d'une réunion des Ministres le 04 juillet 2014 à Cotonou.

Aux termes de l'article 5 de ladite convention, « ***en vue de la mise en œuvre d'une coopération internationale pour la gestion intégrée des ressources en eau du bassin du fleuve Mono et d'une meilleure intégration socio-économique, il est créé entre les parties, un organisme dénommé Autorité du Bassin du Mono.*** ».

L'autorité a pour missions d'accompagner la bonne mise en œuvre de la Gestion Intégrée du Bassin et de favoriser l'émergence de projets de coopération sur l'eau et l'assainissement.

Un cadre institutionnel incitatif

L'Agence Nationale de Gestion de l'Environnement (ANGE)

Elle assure la promotion et la mise en œuvre du système national des évaluations environnementales notamment les études d'impact, les évaluations environnementales stratégiques, les audits environnementaux. A ce titre, l'ANGE est chargée de gérer le processus de réalisation des études d'impact sur l'environnement, l'évaluation du rapport ainsi que la délivrance du certificat de conformité environnementale. Voir l'article 15 de la Loi-cadre sur l'environnement.

b. Les institutions prévues par le Code de l'eau

Le Conseil national de l'eau qui est un organe consultatif ayant pour but d'apporter son concours à la définition des objectifs généraux et des orientations de la politique nationale et de la planification de l'eau. Article 133 du code de l'eau.

Les institutions de bassin. Voir article 132 du code de l'eau.

Le territoire du Togo est subdivisé en 3 bassins hydrographiques. Article 136 du code de l'eau.

Il est prévu pour chaque bassin, un comité de bassin qui a compétence à délibérer sur les projets de schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau. Il donne son avis sur toute question relative à la gestion des ressources en eau. Voir article 137.

Une police de l'eau est prévue à l'article 150 du Code togolais de l'eau: « il est institué une police des eaux chargée de rechercher et de constater les infractions à la présente loi. Elle opère sur toute l'étendue du territoire national. » D'une manière générale, l'on s'accorde habituellement à reconnaître que le mécanisme technique de respect des règles de droit est la sanction, qui a une fonction tant préventive que répressive.

- **L'administration publique des eaux**
- **Les ministères chargés de l'eau**
- **Le Ministère délégué auprès du Président de la République chargé de Planification, du Développement et de l'Aménagement du Territoire (MPDAT).**
- **Le ministère des transports, via sa Direction de la Météorologie Nationale (DMN)**

Il est chargé de la gestion et l'exploitation de tout le réseau de la métrologie nationale comportant les réseaux hydrométéorologique et bio climatologique, intervient dans le secteur de l'eau.

- **Le ministère chargé de l'Urbanisme et de l'Habitat intervient aussi de façon contingente.**

- **Les Centres nationaux de recherche scientifique**
Trois établissements interviennent plus ou moins directement en matière recherches sur l'eau.

- **La Faculté des Sciences (FDS) créée par le décret n°88-162/PR du 29 septembre 1988. Elle a en son sein le Laboratoire de Chimie des Eaux dont les recherches portent sur la coagulation des eaux par les sels de fer et d'aluminium, l'élimination de la micro pollution par adsorption sur le charbon actif, l'élimination des sels dissous par échangeurs d'ions et par précipitation chimique, la chloration des eaux, l'oxydation radicalaire, et la quantification de la pollution dans l'Environnement.**

- **L'Ecole Supérieure des Techniques Biologiques et Alimentaires (E.S.T.B.A) est un établissement de formation technique de l'Université de Lomé. L'E.S.T.B.A est née de la restructuration de l'Institut Universitaire de Technologie de Santé et des Sciences Biologiques, créé en 1971 par décret présidentiel n° 70-157 du 14 septembre 1970.**
- **Le laboratoire de l'analyse de l'eau de l'Institut National d'Hygiène (INH). Ces trois laboratoires utilisent les directives de l'OMS ou celles de l'Union Européenne (UE) comme référence de qualité pour juger de la salubrité d'une eau.**

II. Un cadre juridique et institutionnel perfectible

L'examen du cadre juridique et institutionnel révèle des insuffisances importantes auxquelles il faudrait trouver des solutions idoines.

A. Une nécessaire clarification du cadre juridico-institutionnel

Un cadre juridico-institutionnel en réalité imparfait

1. Un cadre normatif discutabile

Le défaut des textes d'application

Le défaut de textes d'application constitue l'une des faiblesses de la politique de protection et de conservation des ressources en eau. La loi, le code de l'eau, fait dépendre l'entrée en vigueur de ses dispositions à celle de ses décrets d'application.

Ces décrets n'ont pas été pris à temps.

La non délimitation du champ d'application du code de l'eau

La non-délimitation du champ d'application du présent code. Tel quel, le texte s'applique en toutes circonstances et sur toute l'étendue du territoire national togolais.

Il faut tout de même dire que reconnaître les limites du code de l'eau ne signifie pas méconnaître son importance car tout un chapelet de textes ont été adoptés, soit en application du présent code, soit en complément du fait que la question de l'eau est transversale.

2. Un cadre institutionnel insuffisant

a. Une instabilité institutionnelle au niveau de l'administration publique

Depuis 2004, le secteur de l'eau et de l'assainissement a connu plusieurs mutations. Cette instabilité institutionnelle ne permet pas de gérer efficacement les ressources en eau. L'on note une gestion fragmentaire et sectorielle des questions de l'eau due à un manque de structure de coordination. De plus, la mauvaise articulation des relations fonctionnelles inter-services centraux, services déconcentrés et responsables administratifs locaux ou responsables des collectivités territoriales, influence l'efficacité de la politique nationale de l'eau. A cela, il faut relever les Ressources humaines mal déployées, vieillissantes, peu motivées, et un environnement peu favorable au développement du secteur en matière d'usages.

b. Des insuffisances en ressources humaines

Il faut relever que les Ressources humaines mal déployées, vieillissantes, peu motivées, et un environnement peu favorable au développement du secteur en matière d'usages.

B. Une urgente adaptation des textes face aux nouveaux défis écologiques

1. La prise en compte du nouveau contexte socio-économique

A cet effet, la nouvelle politique devra prendre en compte le nouveau contexte et de nouvelles mutations qui influencent le développement du secteur de l'eau et de l'assainissement notamment :

- Au plan national : l'évolution du contexte marqué par la démographie galopante,***
 - l'accroissement rapide de l'urbanisation,***
 - le niveau de pauvreté de la population,***
 - les effets des changements climatiques et la nouvelle vision du pays qui veut « Faire du Togo, une Nation émergente d'ici 2030»,***
- Au plan régional : les mutations relatives aux nouveaux concepts contenus dans les dispositions de la directive de l'UEMOA***
- Au plan international : les mutations relatives aux objectifs de développement durable (ODD) à l'horizon 2030. Quoique le secteur des ressources en eau ait fait l'objet d'une planification de façon exclusive, il n'est pas étonnant de retrouver la thématique de ressources en eau dans des outils de planification des autres secteurs en raison du caractère transversal de l'eau.***

Le cadre normatif doit s'adapter au nouvel environnement mondial caractérisé par la lutte contre les changements climatiques.

2. L'adaptation du Code de l'eau à l'article 3 de la Convention sur l'eau

Le code de l'eau qui demeure l'instrument juridique principal régissant les ressources en eau au Togo n'a consacré directement qu'un seul article, l'article 142, à la gestion transfrontière des ressources en eau.

Il est donc urgent de procéder à une modification du code l'eau afin que les objectifs principaux de la convention sur l'eau, à savoir la prévention, de la maîtrise et de la réduction de l'impact transfrontière soient clairement transposés dans la loi portant code de l'eau.

Cette modification devra prendre en compte :

- ☐ L'obligation générale de coopérer entre Etats partageant le même bassin versant;**
- ☐ L'échange régulier de données et d'informations entre Etats riverains;**
- ☐ La notification des mesures projetées pouvant avoir des effets négatifs;**
- ☐ La consultation et la négociation concernant les mesures projetées; de même, elle doit prescrire:**
 - ☐ La concertation**
 - ☐ L'harmonisation des politiques nationales de gestion des ressources en eau du bassin par l'adoption et la mise en application sur l'ensemble du bassin de l'approche Gestion Intégrée des Ressources en Eau ;**

Le cadre juridique s'intéresse au régime juridique des eaux, à celui de protection des eaux et définissent les règles fondamentales de l'utilisation de l'eau. Mais la notion de l'eau n'est pas définie. Il consacre certaines dispositions à la pollution de l'eau.

Sur le plan institutionnel ; des organes de gestion ont été annoncés mais ils ne sont pas toujours opérationnels. L'exemple de la police des eaux usées est très illustratif.

Dans la perspective de la mise en œuvre de la Convention sur l'eau, le Togo, en tant qu'Etat souverain ayant adhéré au principe selon lequel « Les Etats possesseurs d'un cours d'eau coopèrent sur la base de l'égalité souveraine, de l'intégrité territoriale, du bénéfice mutuel et de la bonne foi en vue d'atteindre une utilisation optimale et une protection adéquate du cours d'eau international », doit procéder à une adaptation du cadre juridique institutionnel .

MERCI