

Trimestrielle, 26<sup>ème</sup> année  
ISSN 1372 - 6439

Numéro 101  
Janvier 2022

# **REVUE DE DROIT AFRICAIN**

**Doctrine & Jurisprudence**

----- Depuis 1996 -----

**PUBLICATIONS DU GROUPE DE**

**Recherches et Documentation Juridiques Africaines**

**(R. D. J. A.)**

**Rédaction** : Rue M. Van de Wiele, n° 16, 1030 Bruxelles (BELGIQUE)  
**Représentation et Fond Documentaire** : Université de Kinshasa,  
Faculté de Droit, B.P. 204, Kinshasa XI (RDC)

## I. DOCTRINE

### **1. Désordre des ordres normatifs sur les eaux du bassin du Congo. Esquisse d'un mode d'intégration juridique**

**François BOKONA WIIPA BONDJALI**

*Professeur de Droit international public  
Université de Kinshasa/RD Congo*

#### **Introduction**

L'eau est une ressource vitale<sup>1</sup> pour l'homme, les autres espèces animales et pour les végétaux. Les besoins en eau de l'humanité ne cessent de croître, particulièrement à cause de la flambée démographique, mais aussi des usages spécifiques pour la constellation de l'industrie. L'eau douce demeure et demeurera toujours, en tant que ressource naturelle majeure, au cœur des enjeux de puissance<sup>2</sup>. Elle « s'inscri[t] dans des rapports de pouvoirs »<sup>3</sup> entre États, comme nombre des ressources naturelles. Mais seulement, sa vitalité rime étrangement avec sa fragilité, tant du point de vue de sa quantité<sup>4</sup> que de sa qualité<sup>5</sup>. Ce qui pousse les États à mettre en place des dispositifs juridiques pour en assurer la préservation. Seulement, il arrive que ces règles s'éloignent, voire se contredisent, quand bien même Elles s'appliquent aux ressources en eau d'un même bassin hydrographique, c'est-à-dire aux eaux partagées qui, par leurs interrelations, franchissent impunément les frontières de plusieurs États.

---

<sup>1</sup> Elle est le synonyme de vie biologique. C'est le constituant majeur de la matière vivante. Elle est aussi le vecteur privilégié de la vie et de l'activité humaine.

<sup>2</sup> Certains observateurs des faits internationaux sont d'avis, et avec raison, « qu'[o]n ne peut exclure des guerres pour le partage des eaux... » (H. VEDRINE, *Dictionnaire de géopolitique*, Paris, Plon, Fayard, 2021, p. 138).

<sup>3</sup> S. BEUCHER, A. CIATTONI (dir.), *Dictionnaire de géopolitique*, Paris, Hatier, 2021, p. 220.

<sup>4</sup> Le volume de l'eau douce diminue du fait des phénomènes d'assèchement, d'aridification, voire de désertification. L'eau est une ressource renouvelable, elle n'est pas inépuisable. Les experts opinent que « la raréfaction annoncée de certaines ressources naturelles vitales (végétation, [...], énergies, [...], eau) constitue une menace susceptible de créer des difficultés géopolitiques » (S. BEUCHER, A. CIATTONI, *op. cit.*, p. 220).

<sup>5</sup> La prophylaxie de l'eau pose de sérieux problèmes étant donné que la plus part des pollutions finissent par rejoindre les cours ou plans d'eau, du fait notamment du ruissellement ou de l'infiltration.

## I. Doctrine

Le bassin du Congo rentre dans ce cas de figure, ses eaux constituant une seule et même réalité physique. En effet, le Congo est un des bassins hydrographiques gouvernés par trois organismes de bassins fluviaux Loin de contribuer à la gestion optimale de ses eaux et à la protection des écosystèmes concernés, ce “pluralisme institutionnel”<sup>6</sup> est devenu une hypothèque. La présence simultanée de la Commission internationale du bassin du Congo-Oubangui-Sangha (CICOS), de l’Autorité du bassin du Lac Tanganyika (ALT) et de l’Autorité du bassin du Lac Kivu et de la Ruzizi (ABAKIR), résultante d’une compartimentation artificielle<sup>7</sup> de la gestion de ce bassin, constitue pour certains analystes<sup>8</sup> l’un de principaux facteurs à la base du déficit de gouvernance des eaux dudit bassin, hypothéquant ainsi leur protection. Compte tenu, d’une part, de leur interdépendance, et, de l’autre, des défis majeurs en rapport aux fonctions sociales, sociétales et écologiques inhérentes aux ressources en eau, plusieurs experts ont soutenu et défendu une approche de gestion commune<sup>9</sup> ou de gouvernance universelle<sup>10</sup> des ressources en eau à l’échelle du bassin hydrographique. Même si, depuis quelques décennies, les domaines les plus propices à un rapprochement de systèmes juridiques, à une intégration normative ont été ceux relatifs aux affaires économiques et au commerce, de nos jours, la solidarité écologique des ressources en eau partagées impose qu’elles soient soumises à un même et seul régime juridique. Il n’est pas moins vrai que

---

<sup>6</sup> C. SANTULI, « Retour à la théorie de l’organe commun. Réflexions sur la nature juridique des organisations internationales à partir du cas de l’ALBA et de la CELAC, comparée notamment à l’union européenne et à l’ONU », in *Revue Générale de Droit International Public*, Tome 116, 2012, n°3, Paris, Pedone, 2012, p. 565.

<sup>7</sup> En dépit de l’éclatement de la gouvernance des eaux du bassin du Congo, il convient de faire remarquer du champ d’action de ces trois organismes de bassin (ou de sous-bassin). Il s’agit du sous-bassin du Kasai et du sous-bassin du Lualaba.

<sup>8</sup> Lire à ce titre F. BOKONA WIIPA BONDJALI, « Le recours à la Commission Mixte comme mécanisme de coordination des organismes de (sous) bassins dans le Bassin du Congo », *Rev. de Dr. Afric.*, Bruxelles, n° 84-2017, pp. 265-310; - « Pollution de 5 rivières de la RDC : le Professeur François BOKONA propose un régime juridique commun à tous les pays du bassin du Congo », on <https://acp.congo.com> ; - « Face à l’épreuve écologique imposée par la pollution des rivières de la RDC par une mine angolaise, l’expert BOKONA sort l’idée d’un régime juridique commun au Bassin du Congo », on <https://www.africanewsrdc.net>.

<sup>9</sup> L. BOISSON de CHAZOURNES, « Eaux internationales et droit international : vers l’idée de gestion commune », in L. BOISSON DE CHAZOURNES et S.M.A. SALMAN (dir.), *Les ressources en eau et le droit international*, coll. Les livres de droit de l’Académie, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005, pp. 3-43.

<sup>10</sup> Lire à ce titre F. BOKONA WIIPA BONDJALI, *Pour un nouveau paradigme de gouvernance des eaux du bassin du Congo. Contribution à la réflexion sur la requalification de l’hydro-solidarité et ses implications en droit international*, Thèse de doctorat en Droit, UNIKIN, 2018, 470 p.

---

la protection des ressources en eau, surtout partagées, se prêtent à une intégration des normes y relatives.

S'agissant de cette entreprise, objet des présentes réflexions, un aperçu analytique des législations des États du bassin du Congo permet de déceler des variations normatives entre les corpus juridiques des États du bassin, en termes de dissimilitudes et nuances, outre quelques faiblesses qu'il faille rencontrer et résoudre dans l'établissement d'un cadre juridique unitaire et commun. Ceci pour permettre la prise en charge de la ressource aqueuse commune par un même dispositif normatif. Dès lors que chaque État organise en son sein un système de normes déjà bien établi, ce résultat ne peut être atteint sans recourir à l'un ou l'autre mode d'intégration normative, en tant que "clé de solution pour les problèmes requérant des solutions communes"<sup>11</sup>.

Qui dit intégration normative et/ou juridique dit forcément un choix, mieux une qualification des pratiques intégratives en cause comme relevant, soit de l'harmonisation, de l'unification ou de l'uniformisation. Il y a lieu de préciser que ces trois modes ne sont pas des étapes de l'intégration normative, mais des moyens alternatifs. La chose n'est pas aussi simple pour les États du bassin du Congo qui ont leurs législations bien ancrées et consolidées.

La réalisation de ce défi prête à interrogations. Quels sont les moyens disponibles dans la littérature juridique auxquels les États font traditionnellement recours pour tenter d'accomplir cette ambition ? Quel serait le niveau de cohérence que propose chacun de ces modes d'intégration et quel en pourra en être le bénéficiaire pour une gestion durable des eaux du bassin ? Une gestion durable et efficiente des eaux du bassin du Congo exigerait quel niveau de similarité et donc quel mode d'intégration, et suivant quelle procédure ? Les développements qui suivent tenteront de donner de modestes éléments de réponse à l'une ou l'autre interrogation. Aussi, convient-il, dans une approche à la fois analytique<sup>12</sup>,

---

<sup>11</sup> En ce sens lire R. MONACO, « Le rapprochement des législations nationales dans le cadre du marché commun », in *Annuaire français de droit international*, volume 3, 1957, p. 558. Cette tendance pour l'unification des systèmes juridiques s'est accentuée à partir de la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle où de nombreuses institutions qui rendent compte de cette problématique ont vu le jour. Il faut penser à l'Organisation des Nations Unies, à l'Union européenne, à l'Union africaine, ou à la Ligue des États arabes, etc. S'agissant des normes du droit fluvial africain, R. LUKUNDA propose de « les uniformiser, de les codifier ». Lire à ce sujet *Le développement intégré de l'Afrique par les bassins fluviaux. Cas des bassins du Congo et du Nil*, Paris, L'Harmattan, coll. Notes de cours, 2016, p. 25.

<sup>12</sup> Il sera fait recours à la décomposition des législations, des lois (en tant que système) en dispositions ou parties de disposition pour proposer de nouveaux agrégats normatifs.

## I. Doctrine

---

systémique<sup>13</sup> et comparée<sup>14</sup>, d'essayer, de prime abord, de décortiquer les procédés majeurs d'intégration juridique, tout en rappelant quelques similitudes entre les législations des États du bassin (I), avant de proposer un mode d'intégration qui se veut ainsi que les raisons théoriques et pratiques de ce choix (II). Une conclusion clôturera la réflexion.

### I. Modes d'intégration législative et étude comparée des législations sur les eaux dans le bassin du Congo

L'intégration normative, phénomène politique, mais aussi juridique, emprunte plusieurs mécanismes et procédés en vue de rapprocher les droits nationaux. Mais pour le bassin du Congo, les droits des États semblent très proches, même s'ils sont émaillés de plusieurs nuances, voire des contradictions. Il y a lieu de découvrir successivement les procédés d'intégration des normes, du moins les plus usités, les mécanismes majeurs d'intégration (A) et une vue panoramique de quelques "similarités divergentes"<sup>15</sup> des normes de protection des États du bassin du Congo (B).

#### A. Rappel des modes d'intégration juridique

La littérature compte au titre de procédés d'intégration normative, trois techniques principales : l'harmonisation, l'unification et l'uniformisation.

##### 1. L'harmonisation

Un désordre terminologique s'est installé autour du concept « harmonisation ». Certains la confondent avec l'intégration normative ou juridique elle-même<sup>16</sup>,

---

<sup>13</sup> Il sera question d'analyser, pour chaque pays, l'ensemble des lois, le système législatif en rapport avec les ressources en eau.

<sup>14</sup> Elle consistera à étudier les rapports entre les législations des dix États du bassin, tout en les rapprochant avec les différentes conventions sous-régionales, régionales ou internationales.

<sup>15</sup> Une similarité divergente est entendue ici comme une hypothèse ou situation équivoque qui associe des idées contradictoires. Il en est ainsi des convergences parallèles. E. BILAND y fait allusion dans "une convergence divergente", *Sociologie S, Dossiers*, mis en ligne le 27 octobre 2019 on <https://journals.openedition.org>, consulté le 2 octobre 2021.

<sup>16</sup> Voyez par exemple F. ONANA, « Les expériences d'harmonisation des lois en Afrique », in *Revue de l'ERSUMA : Droit des affaires – Pratique professionnelle*, n° 1 – Juin 2002, p. 1.

d'autres l'assimilent à l'unification, voire à l'uniformisation<sup>17</sup>. Mais, comme telle, l'harmonisation « tend à un simple rapprochement entre deux ou plusieurs systèmes juridiques »<sup>18</sup>. Elle est, à l'instar des autres moyens d'intégration normative, l'une des formes de solution ou de résolution du problème de fragmentation de systèmes juridiques, de disparité, de pluralité et de diversité des ordres normatifs tant à l'interne<sup>19</sup> que dans l'ordre international. Et en tant qu'unité législative de premier degré, elle s'accommode mieux de la pluralité des fonds normatifs, en comparaison avec l'unification ou l'uniformisation. L'harmonisation procède par la « la réalisation, dans le respect de la pluralité des droits étatiques, d'une équivalence [...] des situations juridiques (équivalence des droits et des obligations, des facultés et des contraintes), résultant de leur application »<sup>20</sup>.

Techniquement, l'harmonisation se veut à la fois un processus, une entreprise de rapprochement des normes et le résultat dudit processus. Il reste encore que dans les pratiques d'intégration juridique, l'harmonisation se présente sous plusieurs formes en fonction de l'intensité normative des textes juridiques adoptés (ou à adopter). On rencontre, à cet effet, l'harmonisation totale ou complète et l'harmonisation minimale<sup>21</sup>.

L'harmonisation totale ou complète<sup>22</sup> est rarement utilisée. Elle est limitée à des domaines spécifiques et constitue le niveau le plus élevé d'harmonisation. Elle « vise les cas dans lesquels il est interdit aux États membres d'ajouter des prescriptions supplémentaires dans la matière couverte (le texte d'harmonisation

---

<sup>17</sup> Il y a dans *Vocabulaire juridique* une définition qui assimile l'harmonisation à l'unification. On peut lire par exemple que l'harmonisation est « opération consistant à unifier des ensembles législatifs différents par élaboration d'un droit nouveau empruntant aux uns et aux autres ». G. CORNU, (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, QUADRIGE/PUF, 2007, p. 455.

<sup>18</sup> *Idem*, p. 455.

<sup>19</sup> Résoudre la disparité des ordonnancements des États fédérés dans une fédération.

<sup>20</sup> A. JEAMMAUD, « Unification, Uniformisation, Harmonisation : de quoi s'agit-il ? », in F. OSMAN (dir.), *Vers un code européen de la consommation, Actes et débats du Colloque*, pp. 43-44.

<sup>21</sup> A. OPREA, « L'intégration juridique européenne et les méthodes du droit international privé - quelques observations », in *Jurisprudentia, Numarul 4/2010*, p. 3 disponible sur [studia.law.ubbcluj.ro/articol/361](http://studia.law.ubbcluj.ro/articol/361)

<sup>22</sup> Cette forme d'harmonisation a connu des applications en droit européen des obligations, notamment avec les directives communautaires sur la responsabilité des produits, sur la commercialisation à distance des services financiers auprès des consommateurs, sur les pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur.

## I. Doctrine

[...] ayant un caractère exhaustif) ou d'invoquer [toutes autres exceptions pouvant les amener à modifier unilatéralement le texte d'harmonisation] »<sup>23</sup>. Ainsi, avec l'harmonisation totale, on arrive à la création des réglementations très proches ; et, de par sa procédure, elle peut facilement se confondre avec l'uniformisation. Ce qui n'est pas forcément le cas de l'harmonisation minimale qui, elle, laisse davantage d'espace aux États. Elle « représente en fait le degré le plus faible de l'intégration. Cela s'explique « soit par la complexité de certains domaines, soit par la volonté des institutions » [concernées] de réaliser seulement des « avancées progressives, graduelles »<sup>24</sup> ou limitées. Ce qui laisse aux États une marge qu'ils peuvent actionner en vertu du principe de subsidiarité.

Sous ce rapport, l'harmonisation n'est qu'un simple rapprochement des systèmes juridiques. Il est aisément réalisable. Le niveau d'unité législative ou réglementaire qu'elle exige est plus faible et donc en deçà des standards des autres modes d'intégration dont l'unification.

### 2. *L'unification*

Comme pour l'harmonisation, l'unification est diversement définie. En effet, même si elle a le tort d'assimiler l'unification à l'uniformisation, la définition que donne le *Vocabulaire juridique* a le mérite de préciser que l'unification est un « mode d'intégration plus poussé que l'harmonisation, la coordination ou le rapprochement des législations »<sup>25</sup>, en clair, « une technique de remplacement des droits jusque-là distincts par un droit unique »<sup>26</sup>. Elle est un processus d'intégration juridique consistant « à instaurer, dans une matière juridique donnée, une réglementation détaillée et identique en tous points pour tous les États membres tout en leur laissant le choix de la modalité de mise en œuvre des normes communes »<sup>27</sup> au sein de leurs ordonnancements juridiques respectifs. Quoi qu'il en soit, l'unification est une alternative à l'harmonisation<sup>28</sup> et à

<sup>23</sup> A. OPREA, *op. cit.*, p. 3.

<sup>24</sup> de A.M. MATOS, *Les contrats transfrontières de consommation conclus par les consommateurs au sein de l'Union Européenne*, PUAM, 2001, pp. 337-338 cité par A. OPREA, *op. cit.*, p. 3.

<sup>25</sup> G. CORNU, *op. cit.*, p. 942.

<sup>26</sup> A. OPREA, *op. cit.*, p. 2. Cette définition est proche de celle de É. LITTRÉ, selon laquelle l'unification se présente comme « l'action de rendre semblables plusieurs éléments rassemblés pour former un tout unique ». Voir *Dictionnaire de la langue française*, t. 7, Paris, Gallimard, Hachette, 1971, p. 1450.

<sup>27</sup> I. F. KAMDEM, « Harmonisation, unification et uniformisation. Plaidoyer pour un discours affiné sur les moyens d'intégration juridique », in *R.J.T.*, n°43, 2009, p. 618.

<sup>28</sup> C'est en tout cas ce que sous-entend M. DELMAS-MARTY, *op. cit.*, p. 478 quand elle dit que « [...] les risques d'une construction européenne, et a fortiori d'un ordre

l'uniformisation dans la perspective d'une intégration normative. La gestion d'un espace qui s'est limité à la première marche du processus intégratif est plus complexe, vu les lacunes, déficiences, divergences et imperfections. Ce qui le distingue de l'unification qui serait pour certains "le seul processus d'intégration parfaite"<sup>29</sup>. Car, selon cette tendance et d'un point de vue strictement formel, "en ignorant la notion de marge nationale, et en excluant les différences, elle [l'unification] permettrait de se représenter l'ordre juridique, régional ou même mondial, sur le modèle hiérarchique et cohérent des ordres nationaux traditionnels"<sup>30</sup>.

Cependant, si l'unification permet d'accéder à un degré d'équivalence normative plus élevé que celui qu'on peut obtenir dans le cadre de l'harmonisation, elle est loin de représenter le gage d'identité parfaite des normes qu'elle produit. En effet, même si l'unification réalise, elle aussi, une unité législative ou réglementaire de second degré, à l'instar de l'uniformisation, les deux institutions se séparent et divergent sur le support du corps de règles unifiées. Certes l'unification « enlève aux autorités nationales tout pouvoir de modification sur le fond »<sup>31</sup>, mais elle laisse « intactes leurs prérogatives d'adoption d'un texte législatif ou réglementaire »<sup>32</sup>. Il est donc à « craindre que, par inadvertance ou sous le couvert d'une mise en forme particulière, soit apportée au texte unifié une modification de fond »<sup>33</sup> étant donné que l'unification préserve « la compétence exclusive des autorités législatives nationales puisqu'elle leur laisse le choix du moyen par lequel les normes [...] unifiées seront mises en œuvre »<sup>34</sup>. Ce qui n'est nullement concevable dans la procédure par voie d'uniformisation.

### 3. L'uniformisation

L'uniformisation est le moyen d'intégration qui tend à plus d'équivalence et d'identité normatives. Si avec l'unification on aboutit à des normes communes et identiques, l'uniformisation est, elle, marquée non seulement par un fond normatif commun et identique, mais aussi un support normatif unique. C'est la double identité normative, du *negotium* et de l'*instrumentum*, pour l'ensemble de

---

juridique mondial [...] pour inciter plutôt à concevoir l'harmonisation comme une alternative à l'unification, c'est-à-dire comme un processus spécifique qui inclut l'objectif d'intégration (normative et/ou judiciaire) ».

<sup>29</sup> *Loc. cit.*

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> I. F. KAMDEM, *op. cit.*, p. 622.

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> *Ibidem.*



## I. Doctrine

la zone des États engagés dans la démarche. La prétention étant l'adoption d'un texte uniforme et unique dans un domaine déterminé et régissant l'ensemble des acteurs concernés par le processus. L'uniformisation est, en effet, un mode d'intégration « tendant à instaurer, dans une matière juridique donnée, une réglementation identique »<sup>35</sup>. Elle suppose, notamment que « les États impliqués dans une intégration se dotent d'un corps de normes uniformes et détaillées [contenues dans] un instrument unique »<sup>36</sup>. C'est ce support commun à tous les intervenants à une intégration normative qui fait la particularité de l'uniformisation et la distingue de l'unification »<sup>37</sup>.

Ainsi définie, l'uniformisation normative relèverait d'un *processus de durcissement de la substance du negotium du tissu normatif commun et de rigidification de l'instrumentum, de la forme de sa modification*. Il est parfois fait recours à la pratique des « actes uniformes »<sup>38</sup>. Elle a l'avantage d'éviter la diversité d'interprétations et de sens des mots. Elle présente donc des avantages en termes de sécurité juridique<sup>39</sup> et même judiciaire<sup>40</sup>. L'uniformisation aurait aussi des inconvénients. C'est un processus ardu, laborieux, lourd et donc lent et onéreux<sup>41</sup>. En effet, comme le souligne avec pertinence Massamba, il « n'est pas toujours facile de fusionner toutes les sensibilités nationales en certaines matières, ni de contourner la concurrence des normes issues de différentes communautés en présence »<sup>42</sup>. Il est, de ce point de vue, clair que l'uniformisation coûterait plus aux États en termes de sacrifices dans le sens des concessions mutuelles sur certains points. Mais plusieurs de ces vicissitudes ne sont pas exclusives à l'uniformisation, elles sont communes à presque tout

<sup>35</sup> G. CORNU, *op. cit.* p. 942.

<sup>36</sup> I. F. KAMDEM, *op. cit.*, p. 619.

<sup>37</sup> *Idem.*

<sup>38</sup> Il en est ainsi des 10 actes uniformes de l'OHADA couvrant différents domaines de la vie économique.

<sup>39</sup> De ce point de vue il faut noter « la modernisation, l'accessibilité, la visibilité et la lisibilité des textes, R. MASAMBA MAKELA, « Le cadre normatif de l'OHADA à la croisée des chemins », in *L'OHADA : un passé, un présent et un avenir*, Colloque, CNB, Lyon 24-25 avril 2014, p. 2.

<sup>40</sup> Ici l'avantage se résume par la possibilité pour les instances judiciaires supranationales de connaître de toutes les causes concernées par les matières régies par les actes uniformes.

<sup>41</sup> Pour R. MASAMBA MAKELA, « l'adoption d'un acte uniforme procède d'un parcours du combattant, de la conception du projet jusqu'à la décision [des instances habilitées] ». Ce processus est coûteux et lent, et paraît contreproductif « lorsque l'urgence commande que l'on corrige une erreur de forme ou de fond, ou encore que l'on comble une lacune grave », *op. cit.*, p. 4.

<sup>42</sup> *Idem*, p. 5.

processus conventionnel ou intégrationnel qui ne s'inscrirait pas nécessairement dans la logique d'une uniformisation<sup>43</sup>.

Par ailleurs, s'agissant des règles en rapport avec la gouvernance dans les États du Bassin du Congo, l'on est heureux de constater que sans s'être fait des concessions mutuelles, les législations de ces États ont entre elles des similitudes. Ces ressemblances ne constituent pas la résultante d'un processus d'intégration normative, mais de la pratique de *légifération par mimétisme*. Cette *réglementation par référence* consiste à adopter des lois et règlements en puisant la substance du texte en élaboration dans le droit comparé, particulièrement dans les législations des États environnant ou de ceux possédant la même culture juridique. Les législations s'adoptent par succession et un peu comme par effet de mode, s'inspirant et, parfois se distanciant, mais le plus souvent sans identité entre elles. Ces ressemblances (sans intégration) finissent par constituer, au fil du temps, un tissu normatif proche à un ordre normatif résultant d'une entreprise d'harmonisation dont il convient de présenter un échantillon.

## **B. Condensé des similarités divergentes entre les législations du Bassin du Congo**

La substance du corps des règles sur l'eau dans les États du bassin ressemble à un régime quasi-harmonisé. Ce caractère s'observe aussi bien dans le corps des règles exclusives de propriété privative et d'occupation territoriale des espaces hydriques (1), dans le groupe de celles relatives à la gestion des ressources hydriques (2) que dans le bloc des normes se rapportant à la prophylaxie de la ressource aqueuse (3).

### ***1. Les ressemblances asymétriques dans les règles exclusives de propriété privative et d'occupation territoriale des espaces hydriques***

#### **a. La règle de la domanialité publique des ressources en eau**

Il s'agit de la norme qui reconnaît les eaux naturelles comme faisant partie du domaine public<sup>44</sup> de l'État. Au Burundi, le Code foncier range dans le domaine

---

<sup>43</sup> N'a-t-il pas fallu une décennie environ pour adopter la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ? La Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation peut-elle échapper à cette critique ?

<sup>44</sup> Les biens du domaine public de l'État sont caractérisés par l'inaccessibilité, l'incessibilité, l'inaliénabilité, l'inconcessibilité et l'intransmissibilité.

## I. Doctrine

public naturel les espaces de nature diverse<sup>45</sup>. Le Code centrafricain de l'environnement reprend dans cette catégorie de biens publics "les eaux"<sup>46</sup>, sans autre précision. C'est ce que fait aussi le Code camerounais de l'eau<sup>47</sup>. Le principe de la domanialité de l'eau est par ailleurs repris comme tel dans le Code de l'eau de la République du Congo. Son article 6<sup>48</sup> dispose à cet égard que « les cours d'eau, les lacs, les étangs et les lagunes, les nappes d'eau souterraine et les sources [...] constituent le domaine public hydraulique »<sup>49</sup>. En R.D.C., en dehors de la Constitution, le principe d'appartenance au domaine public des ressources en eau est omniprésent dans la plupart des lois relatives aux ressources naturelles<sup>50</sup>. Comme on peut bien le voir, les différents textes présentés affirment sinon consacrent la règle de la domanialité publique des ressources en eau. Ce qui exclut la possibilité de toute appropriation de l'eau à l'état naturel. Ce défaut de cohérence entre les législations peut poser le problème du but et de l'effet du droit dans la protection de la ressource et de la justiciabilité des violations contre les eaux naturelles dont il importe de déterminer une zone de sauvegarde.

### b. Périmètres de protection quantitative

La règle du périmètre de protection quantitative a pour but la préservation, le maintien de la qualité ou du volume des ressources en eau. A ce sujet, le code de l'eau de la République centrafricaine (RCA) prévoit que « [...] [l]es limites de ces périmètres [de protection des ressources en eau] sont déterminées par Décret et peuvent être modifiées si les circonstances l'exigent »<sup>51</sup>. Pour sa part, le code

---

<sup>45</sup> L'article 189 du Code foncier cite notamment les lits et les eaux des rivières, les îles, les îlots, eaux des lacs, les étangs, etc.

<sup>46</sup> Loi n°07.018 du 28 décembre 2007 portant Code de l'environnement de la République centrafricaine, art. 14.

<sup>47</sup> Code de l'eau du Cameroun, art. 2, alinéa 1<sup>er</sup>.

<sup>48</sup> Loi n° 13-2003 du 10 avril 2003 du Congo (Brazzaville) portant Code de l'eau, art. 6.

<sup>49</sup> Des dispositions analogues traversent quasiment l'ensemble de la législation de la République du Congo en matière de l'environnement ou des ressources naturelles. Il en est ainsi du Code forestier (articles 2, 4, 7 et 13), du Code domanial (Loi n°52/83 du 21 avril 1983, article 11) ; du Code minier (Loi n°4-2005 du 11 avril 2005, article 11) ; de la loi sur l'environnement (Loi n°003/91 du 23 avril 1991, article 8).

<sup>50</sup> C'est le cas de la Loi n°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement (article 3) ; - Loi n°15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau (articles 4 et 7) et de la Loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des suretés (art. 16 et 18).

<sup>51</sup> Loi n°06.001 du 12/04/2006 portant Code de l'eau de la République centrafricaine, art. 67.

de l'environnement burundais prévoit des zones de protection spéciale qui font l'objet des mesures particulières de sauvegarde. En cas de nécessité<sup>52</sup>, il peut être institué de telles zones par ordonnance du ministre chargé de la gestion de l'eau, agissant conjointement avec le ministre ayant l'environnement dans ses attributions<sup>53</sup>.

Cependant, la législation de la République Démocratique du Congo (RDC) n'est pas aussi prolixe s'agissant de l'institution de périmètres de protection quantitative des ressources en eau. Mais certaines lois organisent le principe dans le système congolais.

En effet, le Code forestier par exemple, est plus qu'explicite à ce sujet. En son article 48, il y est dit, en effet, qu'« est interdit, tout déboisement sur une distance de 50 mètres de part et d'autre de cours d'eau et dans un rayon de 100 mètres autour de leurs sources »<sup>54</sup>. Son article 13 prévoit « un classement des forêts en vue de la préservation de l'environnement en définissant l'objet de classement et le périmètre de reboisement »<sup>55</sup>. La loi relative à l'eau n'a institué aucun périmètre de protection quantitative. Cette tâche étant réservée au domaine réglementaire<sup>56</sup>. Elle a par contre institué trois périmètres de protection qualitative<sup>57</sup>, à savoir le périmètre de protection immédiate, le périmètre de protection rapproché et le périmètre de protection éloignée<sup>58</sup>.

Les enseignements à tirer de ces textes sont multiples. En effet, alors qu'au regard des législations burundaise, centrafricaine et congolaise (Rép. du Congo)<sup>59</sup>, l'institution du périmètre de protection quantitative relève de la faculté de l'Administration, que tout dépend des menaces qui pèsent ou non sur des eaux déterminées et surtout que ce périmètre n'est pas déterminé, le Code forestier de la RDC fixe bien un périmètre. Par ailleurs, contrairement à certaines législations<sup>60</sup> qui prévoient des autorisations pour exercer certaines activités aux abords des ressources en eau, d'autres ne prévoient aucune disposition à ce sujet.

---

<sup>52</sup> La question est laissée à la discrétion du ministre qui en apprécie l'opportunité (art. 41, Code de l'eau du Burundi). En plus, cette loi prévoit périmètre de protection « lorsque la ressource en eau est menacée » (Article 42, Code de l'eau du Burundi).

<sup>53</sup> Code de l'environnement du Burundi, art. 56.

<sup>54</sup> Loi n° 011/2002 du 29/09/2002 portant Code forestier de la RD Congo, art. 48.

<sup>55</sup> Code forestier de la RD Congo, art.13.

<sup>56</sup> Arrêté du ministre ayant la question de l'eau dans ses attributions.

<sup>57</sup> Voy. par exemple, Loi sur l'eau, art. 47, 48, 49 et 50.

<sup>58</sup> Il y a lieu de citer également l'article 13 de la même loi.

<sup>59</sup> Loi portant Code de l'eau.

<sup>60</sup> Code centrafricain de l'environnement, loi gabonaise sur la pêche et l'aquaculture, Code de l'eau de la RDC, etc.

## I. Doctrine

---

Il aurait fallu que cette question releva de la compétence du législateur et non de l'autorité réglementaire, d'une part, et que, de l'autre, le périmètre ait été fixé de manière uniforme sur l'ensemble du bassin. Il se dégage certes une proximité entre ces régimes, mais qui demeure incomplète et inachevée. Cette situation est perceptible aussi dans les régimes nationaux de gestion des ressources en eau du bassin.

### 2. Les affinités divergentes dans les normes relatives à la gestion des ressources hydriques par les États du Bassin du Congo

Les règles sur la gestion des ressources en eau vise, entre autres, l'utilisation efficace de l'eau, la préservation de la santé et de l'environnement ainsi que l'utilisation rationnelle des ressources en eau disponibles. En Angola, par exemple, c'est l'article 9 de la *Lei Aguas* qui fixe les principes de gestion des cours d'eau et elle en fixe neuf au total<sup>61</sup>. A l'inverse de cette formulation détaillée, il y a d'autres législations qui ont préféré des libellés un peu plus courts, mais aussi peu explicites malheureusement. Ces libellés ne soulignent toujours pas les aspects pris en compte dans cette disposition de l'article 9 de la loi angolaise<sup>62</sup>.

Le risque est celui de voir les critères de qualité de la ressource aqueuse être déterminés de manière différente selon les États et au gré de la volonté des autorités revêtues de ce pouvoir selon les systèmes. En effet, si au Cameroun, l'administration chargée de gestion des ressources en eau dresse un inventaire établissant le degré de pollution des eaux continentales, en fonction des critères physiques, chimiques, biologiques et bactériologiques<sup>63</sup> et que cette inventaire est révisé périodiquement ou chaque fois qu'une pollution exceptionnelle affecte l'état de ces eaux<sup>64</sup>, en République du Congo la politique et la réglementation sur l'eau dépend des données statistiques fournies par un cadastre hydraulique<sup>65</sup> et des avis du Conseil consultatif de l'eau<sup>66</sup>. Le système en RDC est proche, mais différent parce que la loi sur l'eau reconnaît ce pouvoir aux comités de bassin ou

---

<sup>61</sup> *Lei n°06/02 de 21 de junho de 2002 da Republica da Angola.*

<sup>62</sup> Par ailleurs, l'article 11 de la même loi prévoit par exemple que les institutions chargées de la gestion d'eau procède à un inventaire général des ressources en eau dans leurs aspects quantitatifs et qualitatifs et sa mise à jour régulière afin de soutenir la planification et la gestion intégrée ; qu'un bilan hydrique doit établir l'équilibre entre les ressources en eau de surface et souterraine, actuellement disponibles ou potentielles et les demandes actuelles ou futures en eau.

<sup>63</sup> Code camerounais de l'environnement.

<sup>64</sup> *Idem.*

<sup>65</sup> Code de l'eau de la République du Congo, art. 4.

<sup>66</sup> *Idem*, art. 5.

de sous-bassins en tant qu'organes techniques et consultatifs<sup>67</sup>. Comme on peut bien l'imaginer, chaque pays peut fixer à sa guise et selon son gré les normes de gestion des ressources en eau. Il n'est pas exclu que, s'agissant de la RDC, chaque bassin ait son propre criterium différent de ceux d'autres bassins<sup>68</sup>. La question de la qualité des eaux n'échappe pas certainement à ces contradictions, mineures par endroit, mais qui ne permettent pas une régulation ordonnée de la ressource aqueuse sur l'ensemble du bassin.

### 3. Les similitudes discordantes dans les principes portant sur la prophylaxie des eaux

#### a. Règles relatives à la production et à la gestion des déchets par les États du Bassin du Congo

Les textes assurant la protection des ressources en eau contre la pollution des eaux comportent également des nuances, quand bien même le fond est relativement le même. A titre indicatif, l'analyse se limitera aux législations rwandaise, burundaise et zambienne. En effet, l'article 8 du Code rwandais de l'environnement prescrit qu'avant leur rejet dans un lac, étang ou cours d'eau, les eaux du réseau public d'égouttage, de même que les eaux usées de toutes sortes doivent être collectées dans une usine d'épuration. Le Code de l'eau du Burundi pour sa part, interdit « les déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirects de toute nature », ainsi que « [l]es actes ou faits susceptibles de provoquer ou d'accroître la pollution de l'eau superficielle ou souterraine quelle qu'en soit l'origine »<sup>69</sup>. Bien que visant la même finalité, la loi congolaise relative à l'eau<sup>70</sup> interdit « à l'intérieur des périmètres de protection rapprochée, tout dépôt, installation ou activité de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité de l'eau ou à la rendre impropre à la consommation », avant de préciser que cette « interdiction porte notamment sur le forage de puits d'exploitation, l'extraction des substances minérales et dépôts ou l'épandage de toute substance présentant des risques de toxicité ». Et comme substance de cette catégorie la loi cite notamment « les produits chimiques, les pesticides et engrais,

<sup>67</sup> Article 16. Les comités sont mis en place par le Gouvernement de la République ou le Gouvernement provincial selon la localisation et l'emprise territoriale d'un bassin ou sous-bassin.

<sup>68</sup> Tout dépendrait des avis des comités de bassin ou de sous-bassins qui, eux, déterminent la décision du Gouvernement ou du Gouvernement provinciale.

<sup>69</sup> Code de l'eau du Burundi, art. 52. Il en est de même de l'article 66 du même Code qui fait allusion au déversement des eaux usées dont la mauvaise gestion entrainerait une aggravation de la pollution.

<sup>70</sup> Loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau en RDC.

## I. Doctrine

les ordures, les immondices, les détruits, les fumiers et les hydrocarbures »<sup>71</sup>. Pour la Zambie, c'est la loi sur les hydrocarbures et les mines qui stipule qu'aucun produit pétrolier dangereux, aucune substance inflammable ne peut être transporté sans l'avis d'un expert. Il précise à ce sujet que :

*« [t]he conditions subject to which the minning righth is granted or renewed shall include such conditions as may be prescribed by the Minister, by statutory instrument, or as the Ministermay, in a particular case, otherwise determine, in relation to : (a) the conservation and protection of – the air, water, soil, flora, fauna, fish, fisheries and scenic attractions... »*<sup>72</sup>.

Les écritures de ces textes ne sont pas les mêmes. Ils sont proches, mais pas identiques et ne peuvent prétendre régler exactement le même problème ni protéger de la même manière les ressources en eau. Alors que la loi burundaise énumère les actes et les faits, et que la loi rwandaise revient sur l'obligation d'épuration des eaux usées avant leurs rejet dans un cours ou plan d'eau, la loi congolaise, elle parle des activités, des périmètres de protection tout en citant, à titre indicatif, la nature des produits interdits dans ces périmètres. La loi zambienne quant à elle se limite exclusivement à la réglementation du transport des seules hydrocarbures. Il y a lieu, par l'uniformisation, d'adopter une rédaction qui puisse assurer une gestion efficiente, rationnelle des déchets pour éviter notamment la pollution des ressources en eau, ce qui découle par ailleurs des conventions de Bâle (1989) et de Bamako (1991) respectivement sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et l'interdiction de leur importation en Afrique.

### b. Règles relatives à la préservation de la qualité des eaux et aux sanctions contre la pollution des eaux

Aux termes de l'article 93 du Code centrafricain de l'eau, « [l]orsqu'une infraction est constatée, le ministre en charge de l'eau peut proposer une transaction dont le montant ne peut être inférieur au minimum de l'amende prévue pour l'infraction »<sup>73</sup> et « tout industriel qui n'aura pas observé la réglementation sur les effluents<sup>74</sup> [s]era puni d'un emprisonnement de un (1) an à cinq (5) ans et d'une amende de 1.000.000 à 20.000.000 FCFA ou de l'une de

---

<sup>71</sup> Article 49.

<sup>72</sup> CAP. 435.16 tel que modifié par le n° 202 de 1964 du Code des hydrocarbures de la République de Zambie.

<sup>73</sup> Code de l'eau centrafricain, art. 53.

<sup>74</sup> *Idem*, art. 95.





ces deux peines seulement ». De même, l'article 15 de la loi portant régime de l'eau au Cameroun réprime de la manière la plus dure toute atteinte à la qualité des eaux douces<sup>75</sup>. Ce qui est différent de la loi congolaise (Brazza) sur la question en ce qu'elle sanctionne les mêmes faits d'une peine d'amende de 50.000 à 5.000.000 de FCFA et/ou d'une peine d'emprisonnement de deux à douze mois.

De son côté, la RDC incrimine et sanctionne de nombreux comportements et activités attentatoires à l'environnement<sup>76</sup>. Ainsi donc, en ce qui concerne les ressources en eau, la loi portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement interdit : « de polluer [notamment] les eaux continentales [...] ». Et cet acte est « puni de six mois à trois ans de servitude pénale et d'une amende de cinq millions à 50 millions de francs congolais ou l'une de ces peines seulement »<sup>77</sup>. En sus de sanctions pénales, la législation congolaise, prévoit des sanctions civiles et administratives<sup>78</sup>. La loi tanzanienne organise autrement la répression de la pollution des eaux continentales. Elle sanctionne pénalement quiconque « décharge toute substance dangereuse, chimique, l'huile ou du mélange contenant de l'huile dans les eaux outre la sanction civile d'enlèvement ou de paiement du coût d'enlèvement, de réparation, restauration ou restitution de l'environnement endommagé ou détruit »<sup>79</sup>. Il se dégage de ces différents libellés deux constats. D'une part, les faits incriminés et les peines encourues divergent selon les États<sup>80</sup>, même s'il existe quelques ressemblances et, de l'autre, certaines législations vont au-delà de la seule responsabilité pénale et prévoient les responsabilités civile et administrative. Pour éviter toute gestion dichotomique et cacophonique d'une ressource vulnérable, mais commune, comme l'eau, il s'avère important, pour les États du bassin, de recouvrir à

<sup>75</sup> Cet article punit « d'un emprisonnement de deux (2) ans à cinq (5) ans et d'une amende de cinq millions (5.000.000) à dix millions (10.000.000) de FCFA ou de l'une de ces deux peines seulement », toute personne qui commettrait une infraction en rapport avec le volume ou la qualité des eaux.

<sup>76</sup> Voy. Loi n°14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature, articles 70 à 84 et Loi n°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement, art. 71 à 74.

<sup>77</sup> Loi n°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement, art. 78. Plusieurs autres peines sont prévues par le Code de l'eau et d'autres lois (art. 115 du Code de l'eau).

<sup>78</sup> *Ibidem*, art. 121.

<sup>79</sup> *The environment management Act 2004, Tanzania, 110 2 and 3.*

<sup>80</sup> Voy. Code de l'eau de la RCA, art. 95 : (1 an à 5 ans, 1.000.000 à 20.000.000 FCFA) ; - Loi sur l'eau du Cameroun, art. 15 (2 ans à 5 ans, 5.000.000 à 10.000.000 FCFA) ; - Code de l'eau de la République du Congo, art. 91 (2 mois à 1 an, 50.000 à 5.000.000 FCFA), etc.

## **I. Doctrine**

---

l'uniformisation comme mécanisme d'intégration de leurs législations respectives consacrées à l'eau.

## **II. Pourquoi l'uniformisation comme mode d'intégration juridique ?**

Opérer un choix sur l'un ou l'autre modèle d'intégration normative n'est pas un fait du hasard. Cela résulte d'un concours des raisons et des circonstances à la fois juridique, économique et même historique, culturelle ou politique<sup>81</sup>. Il y a tout lieu de considérer l'uniformisation des normes comme concept- moyen idoine pour la protection environnementale efficace des eaux d'un bassin hydrographique, en l'occurrence pour le bassin du Congo. Le choix de l'une ou l'autre technique d'intégration normative est influencé par la matière choisie pour faire l'objet d'une intégration.

L'examen des cadres juridiques étatiques pour la protection de la ressource en eau douce dans chacun des États concernés par le bassin du Congo permet de dégager un certain nombre de carences qui rendent difficile la cohérence des règles juridiques, et par conséquent hypothèquent l'entreprise de protection uniforme et ordonnée des ressources partagées. Il sera développé tour à tour les facteurs susceptibles de favoriser ce processus d'intégration (A), la procédure d'intégration proprement dite (B) et la contribution de l'uniformisation à la requalification de l'ordre juridique relatif à l'eau dans le bassin du Congo (C).

### **A. Les facteurs jouant en faveur de l'uniformisation**

#### **I. L'expérience d'intégration des normes dans la région**

Parmi les facteurs qui peuvent favoriser l'uniformisation, se retrouve en bonne place l'appartenance à une même organisation régionale ayant réussi le défi de l'intégration normative dans le cadre du droit des affaires. Ces pays ont en commun le droit commercial. S'agissant des États du bassin du Congo, la moitié au moins expérimentent déjà l'uniformisation dans le cadre de l'OHADA. Le Congo, le Gabon, la RCA, le Cameroun et la RDC sont les cinq États du bassin qui expérimentent cette uniformisation dans le cadre de l'OHADA. L'uniformisation des normes dans le cadre de la gestion et de l'utilisation des eaux douces partagées ne devrait pas se faire avec beaucoup de peines. Ainsi donc, une fois adoptés par le Conseil des ministres, les actes uniformes entrent directement en application sans qu'on ait besoin d'une quelconque autre formalité. D'une manière générale, les États ne sont pas autorisés de prendre

---

<sup>81</sup> La météo politique entre les États peut pousser ces derniers à opter pour telle approche et non pour telle autre.

d'autres mesures pour compléter les actes uniformes. Le troisième facteur est sans doute celui qui a trait à la nécessité d'avoir un régime juridique unique et uniforme de protection des eaux du bassin.

Il a été affirmé ci-dessus qu'en ce qui concerne la protection et la gestion des eaux, les États du bassin rencontraient les mêmes problèmes. Ils devraient pour se faire, envisager et instituer des solutions juridiques communes, en ce compris les mécanismes et procédures de modification du cadre normatif communautaire<sup>82</sup>. Car, « il est bien possible (et cela pourrait même arriver fréquemment) que, par suite d'une différence marquée entre les législations des deux ou plusieurs États membres » du point de vue de « la réglementation de la même matière, il soit difficile ou même impossible d'atteindre le but que le traité assigne aux institutions de la communauté »<sup>83</sup>. Ce serait le cas concernant les règles de gestion des eaux continentales pour lesquels les dispositifs divergent selon les États. Alors que certaines législations déterminent les principes de gestion des ressources en eau<sup>84</sup>, d'autres se contentent de formules globalisantes.

Il est de ce fait, moins souhaitable pour les États, dans la perspective d'une gestion ordonnée et durable des eaux d'un bassin hydrographique, d'avancer, du point de vue normatif, en ordre dispersé. Les États sont obligés d'uniformiser leurs législations, entreprise que peut favoriser leur conception de rapport avec le droit international.

## 2. *La tradition moniste*

Le monisme<sup>85</sup> est la doctrine ou la « position doctrinale qui affirme l'unicité de la notion d'ordre juridique. Dans cette perspective, les différences entre le droit international et le droit interne sont niées et l'un et l'autre sont pensés comme relevant d'un seul et même ordre juridique. Le monisme peut alternativement venir au soutien de la thèse de la primauté du droit interne et de celle de la

---

<sup>82</sup> B. MIRANDA METOU, « Le Cameroun et l'Union africaine », in J.-L. ATANGANA AMOUGOU, *Le Cameroun et le droit international*, Paris, A. Pedone, 2014, p. 190.

<sup>83</sup> R. MONACO, *op. cit.*, p. 558.

<sup>84</sup> Voy. notamment la *Lei aguas* angolaise, art. 9.

<sup>85</sup> Le monisme s'oppose au dualisme qui, lui, se veut la doctrine qui considère que « l'ordre juridique interne de chaque et l'ordre juridique international sont des ordres juridiques indépendants l'un de l'autre, tant en considération de leurs sources, que de leur objet et de leurs destinataires ». (J. SALMON (dir.), *op. cit.*, p. 402). Notons par ailleurs que ce système découle de la common law introduite en Afrique par la Grande Bretagne à travers la colonisation. La Tanzanie et la Zambie, anciennes colonies britanniques, sont des États dualistes.

## I. Doctrine

primauté du droit international »<sup>86</sup>. Il convient de rappeler que le monisme est l'une des caractéristiques du système juridique de droit civil qui est « largement appliqué dans les pays africains francophones, lusophones et hispanophones »<sup>87</sup>.

Ici la question se pose à deux niveaux, celui de la ratification des traités dont le champ géographique dépasse la zone du bassin et celui de la ratification des conventions dont seuls les États du bassin sont parties. En effet, lorsque une convention "extra-bassin" entre en vigueur, la ratification par les États du bassin leur permet d'élaborer un acte uniforme qui ne s'écarte pas de la convention d'origine, sans qu'il ne soit besoin d'attendre une quelconque procédure de réception de la convention dans leurs ordres internes respectifs. Il en est de même des accords qui seraient conclus au niveau du bassin qui pourraient, lorsqu'ils exigent une communauté normative, être facilement transposés en actes uniformes par ce que réputés déjà faire engager les États. La traduction en actes uniformes ou l'élaboration au premier degré des actes uniformes servirait à verrouiller le contenu, la substance de l'acte et la procédure d'amendement. En effet, une fois ratifiées par les États, les normes sont censées s'appliquer directement sans qu'il soit nécessaire de prendre des actes de réception dans l'ordre interne des États. L'uniformisation « suppose aussi bien un fond normatif commun, législatif ou réglementaire, mais aussi une forme unique opposable à tous les membres de la communauté juridique.

Sous ce rapport, le monisme se prête mieux à l'uniformisation que le dualisme, tout au moins du point de vue du temps à mettre pour l'application des normes internationales sur le territoire des États concernés, particulièrement pour les États d'un bassin hydrographique dont parfois les questions en discussion exigent célérité. Ceci est un avantage pour les États du Bassin du Congo qui sont dans leur grande majorité un système moniste, particulièrement ceux de la famille romano-germanique (ou germano-romaniste)<sup>88</sup>, alors que les pays de la Common Law dont la Tanzanie et la Zambie sont en principe de tradition dualiste. Pour l'illustrer, il faut citer les articles 215 de la Constitution de la RDC ; 190 de la Constitution du Rwanda ; 82 de la Constitution de la RCA ; 223 de la Constitution du Congo Brazzaville ; 114 alinéa 2 de la Constitution du Gabon ; 292 de la Constitution du Burundi ; 13 alinéa 2 de la Constitution d'Angola ; 45 de la Constitution du Cameroun ou encore l'article 63 de la Constitution de la

---

<sup>86</sup> J. SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001p. 713.

<sup>87</sup> Voy. M. KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, Edicef, 1996, p. 237.

<sup>88</sup> Dans ce groupe on peut citer la RDC, la République du Congo, le Gabon, le Cameroun, la RCA, le Rwanda, le Burundi et l'Angola.

Tanzanie. Il s'agit d'un monisme avec primauté du droit international, car tous les traités ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois. Mais comment y parvenir ? Comment procéder ?

## B. Procédure à suivre pour réaliser cette intégration

Ce nouveau dispositif normatif intégré devra être porté par une Convention qui doit être conclue entre les États du Bassin<sup>89</sup>. Un tel cadre normatif implique au préalable l'existence des structures chargées de sécréter les normes uniformes. Il faudrait donc penser à mettre en place une structure qui se chargera de concrétiser le projet. Il n'est donc pas faux, de ce point de vue, de considérer que toute intégration juridique est à la fois normative et institutionnelle<sup>90</sup>. Leebron notait que « l'ampleur d'une intégration juridique est étroitement liée à la procédure d'intégration et aux institutions qui y participent »<sup>91</sup>. Opter pour une harmonisation, une unification ou une uniformisation, affirme Kamdem, « est d'autant plus important qu'il permet de choisir judicieusement le cadre structurel qui y veillera »<sup>92</sup>. L'entreprise d'intégration devra se négocier sous les auspices d'une entité à mettre en place. Il va sans dire que ce processus devra respecter la procédure classique d'élaboration et d'exécution des conventions interétatiques, en ce qu'il ne comporte pas d'éléments particuliers de différenciation avec la procédure traditionnelle connue en matière de gestion, de vie et de terminaison des traités. Il paraît important de recommander la ratification<sup>93</sup> comme seul mode

<sup>89</sup> L'idée c'est d'avoir une seule convention règlementant l'utilisation et la gestion des eaux du bassin. Il faut atteindre une centralisation normative dans le système de régulation des eaux dudit bassin.

<sup>90</sup> J.-S. BERGE, annotant M. DELMAS-MARTY, affirme d'ailleurs que « [ces] deux dimensions –normative et institutionnelle– de l'intégration sont inséparables ». (J.-S. BERGE, « Critique de J.-S. BERGE l'intégration normative. L'apport du droit comparé à l'harmonisation des droits », in *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 57, N°2, 2005, p. 543).

<sup>91</sup> D. LEEBRON, « Claims for Harmonization : atheoretical Framework », (1996) 27 *Can. Bus. L.J.* 63, p. 73, traduction de « the breadth of the harmonization effort is closely linked to the harmonization procedure and the institutions involved » faite par I. F. KAMDEM, *op. cit.*, p. 628.

<sup>92</sup> I. F. KAMDEM, *op. cit.*, p. 628.

<sup>93</sup> En droit international, il y a une « règle ordinaire [selon laquelle] les conventions, sauf quelques exceptions particulières, ne deviennent obligatoires qu'en vertu de leur ratification » ; CPIJ, « *Affaire relative à la Juridiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder* », arrêt n° 16, 1929, série A, n° 23, p. 20. Pour les États du bassin du Congo, par exemple le « traité » est différencié du simple « accord international » dans les différentes Constitutions, le premier étant soumis à la ratification, c'est-à-dire relevant de la compétence du Chef de l'État, et le second étant soumis à l'approbation, ce qui revient à dire qu'il est de la compétence du Gouvernement. Voir

## I. Doctrine

valable d'engagement des États. Il serait aussi nécessaire d'imposer un délai endéans lequel les États devront accomplir toutes les formalités internes pour que la Convention produise des effets sur leurs territoires respectifs. Ceci permettrait de soumettre les deux catégories des États, monistes et dualistes, aux mêmes obligations au regard du droit international. Ces obligations, bien que découlant du droit international<sup>94</sup>, doivent être portées par des lois internes<sup>95</sup> des États du bassin. Celles-ci doivent avoir un noyau dur fait des règles essentielles de gestion et de protection des ressources en eau au niveau de chaque État.

La procédure d'intégration renvoie à une démarche, un procédé d'élaboration des normes communes censées réaliser cette intégration, mais aussi et surtout à la forme que prennent les actes adoptés dans le cadre d'intégration, dans le sens d'une intégration progressive<sup>96</sup> (textes qui réalisent l'intégration au fur et à mesure) ou « achevée »<sup>97</sup> (textes achevés qui n'ont plus besoin des mesures complémentaires). Il faut aussi noter que la « viabilité » de cette procédure est étroitement liée au moyen d'intégration choisi<sup>98</sup>. S'agissant de la préparation et l'adoption des actes d'intégration normative, la procédure généralement suivie consiste à confier à une commission, un organe ou une instance commune, la charge de préparer le projet des textes juridiques, avec ou sans la participation

---

dans ce sens les articles 213 et 215 de la Constitution de la République démocratique du Congo ; 189 de la Constitution du Rwanda ; 78 et 79 de la Constitution de la République centrafricaine ; 217 et 218 de la République du Congo ; 113 de la Constitution du Gabon ; 289 de la Constitution du Burundi ; 13 de la Constitution d'Angola ; 44 et 45 de la Constitution du Cameroun, etc.

<sup>94</sup> Coutume internationale, conventions à vocation universelle ou africaine, accords à l'échelle du bassin, etc.

<sup>95</sup> Il est toujours indiqué, même pour des États monistes, que la substance de la convention soit traduite dans une loi du pays, pour une application aisée. Cette commodité pratique ne remet pas en question l'autorité supérieure et l'immédiateté de l'application de la convention dès l'accomplissement des modalités constitutionnelles d'engagement de l'eau plan international.

<sup>96</sup> Voy. I. F. KAMDEM, *op. cit.*, pp. 630-637. L'auteur reprend l'objet du débat, dans le cadre de l'Union Européenne, entre deux thèses traduisant chacune ces deux procédures d'intégration normative, à savoir la thèse « thibautiste » inspirée des travaux du juriste Anton Friedrich Thibau, qui prône l'intégration complète, achevée, qu'il appelle « codification » et la thèse savignienne, issue des travaux du juriste Friedrich Carl Von Savigny, qui prône l'intégration normative progressive, étape par étape.

<sup>97</sup> *Idem*, p. 631. Pour tout dire, le mode d'intégration est déterminée par la matière sur laquelle porte l'intégration qui, à termes et selon le cas, contribue de façon substantielle ou pas au remodelage du paysage normatif de l'espace international concerné.

<sup>98</sup> I. F. KAMDEM, *op. cit.*, p. 630.

---

des États membres ; textes qui devraient par la suite être soumis à une assemblée générale des États membres<sup>99</sup>.

Dans la situation du bassin du Congo, eu égard à la sensibilité, la diversité et la complexité des questions liées aux ressources en eau, il semble pertinent d'opter non seulement pour l'uniformisation<sup>100</sup>, mais aussi pour une intégration achevée.

### C. Rôles et apports de l'uniformisation sur le régime juridique de l'eau dans le bassin du Congo

Par rapport à l'harmonisation, l'uniformisation présente un avantage certain. La densité<sup>101</sup> normative des normes harmonisées n'est pas équipollente pour tous les États de l'espace concerné par l'intégration. Car, dans l'intégration par harmonisation, l'amplitude des similarités et des similitudes des réglementations est tellement faible qu'elle laisse subsister des nuances et particularités spécifiques à chaque État. Ainsi, les divergences normatives entre les entités impliquées dans une entreprise d'harmonisation ne disparaissent pas complètement. Ce qui diffère totalement de l'uniformisation qui produit, elle, une unité législative de deuxième degré. Cette entreprise comporte des effets bénéfiques qui s'analyse en termes de reconfiguration du paysage normatif en rapport avec les eaux du bassin du Congo.

Sans prétention à l'exhaustivité, il s'agit du groupement en un seul support des normes de gestion des ressources en eau (1), de la symétrisation de la teneur normative de ces règles (2), la standardisation des termes légaux (3), l'identification de la catégorie de l'eau, objet de la réglementation (4), incitation

---

<sup>99</sup> C'est en gros la procédure prévue pour la préparation et l'adoption des actes uniformes à l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires, OHADA. Lire utilement ONANA, *op. cit.*, p. 11 et ISSA-SAYEGH, « Quelques aspects techniques de l'intégration juridique : l'exemple des actes uniformes de l'OHADA », *Uniform Law Review, Revue de droit uniforme*, volume 4, Issue 1, January, 1999, p. 15. Et, à quelques nuances près, au sein de l'Union Européenne, R. MONACO, *op. cit.*, p. 560.

<sup>100</sup> L'autre thèse est aux antipodes de la précédente. Elle remet en question la nécessité d'une « codification ». Elle suppose « une construction graduelle d'un corpus normatif intégré à partir de la seule expérience de la vie du droit dans l'ensemble des sociétés concernées » (*Ibid.* pp. 633 et 637). Cette tendance s'accommoderait de l'harmonisation.

<sup>101</sup> Pour tout éclairage sur cet aspect, lire B. BARRAUD, *Théories du droit et pluralisme juridique*, coll. Inter-normes, Tome II, *La théorie syncrétique du droit et la possibilité du pluralisme juridique*, Aix-Marseille, PUAM, 2016, pp. 264 et ss.

## I. Doctrine

des États à ratifier les conventions internationales (5) et la proportionnalisation des sanctions aux actes *hydrodestructeurs* (6).

### I. Favoriser le regroupement et le recentrage des normes de gouvernance

Le cadre étatique de protection des eaux douces comprend non seulement les lois sur l'eau, mais aussi les lois de divers secteurs tels que la forêt, les mines, les hydrocarbures, la santé, l'agriculture, etc. Sans nier le lien entre ces différents secteurs et la ressource aqueuse, il est regrettable, si pas inadmissible, que dans certains États les règles importantes du point de vue de la protection des ressources en eaux douces soient posées dans les lois autres que celles qui règlementent spécialement l'eau. En effet, dans certains pays comme la République démocratique du Congo, la règle relative à l'institution des périmètres de protection quantitative des ressources en eau est clairement formulée dans la loi sur les forêts, plutôt que dans celle règlementant l'utilisation de l'eau<sup>102</sup>. Il ne s'agit peut-être pas là, il faut l'admettre, d'une caractéristique propre aux législations des États du Bassin du Congo. On pourrait multiplier ce genre d'illustrations pour de nombreux pays tant africains que non africains. Il est important de relever à ce stade que la réunion de toutes les règles de protection des eaux douces dans un seul instrument juridique constitue inévitablement un avantage. Dans ce sens, Farinetti considère que « [l]e souci d'opérer un regroupement des textes traitant de cet objet [l'eau] [a pour but] d'améliorer l'efficacité du dispositif juridique »<sup>103</sup>.

*A contrario*, la dispersion des règles protectrices des eaux douces, au sein des États du Bassin du Congo, dans plusieurs instruments juridiques de valeur égale<sup>104</sup> a un autre inconvénient. Non seulement qu'elle porte en elle-même les germes d'un conflit entre les différentes lois, entraînant parfois des difficultés sérieuses d'application dues à la diversité d'interprétation que cela suscite, mais elle entraîne également sur le plan institutionnel une prolifération des institutions, en manque de synergie entre elles, qui interviennent pour les mettre en œuvre<sup>105</sup>. Si l'on tient pour vrai les propos du regretté Kiss qui a écrit que

---

<sup>102</sup> C'est le cas avec les articles 13 et 48 du Code forestier de la RDC relatifs aux périmètres de protection quantitative. Au Gabon également, c'est dans le Code des hydrocarbures, article 195 ainsi que dans le Code de l'environnement, articles 93 et 95.

<sup>103</sup> A. FARINETTI, *op. cit.*, p. 298.

<sup>104</sup> Il n'y a aucune hiérarchie entre les lois ordinaires dans le bloc de légalité ou dans la pyramide juridique.

<sup>105</sup> Le domaine de l'eau est géré conjointement avec les autres domaines. En RDC par exemple, plusieurs ministères et autres structures interviennent dans la gestion et déjà en 2010 un rapport du ministère de l'environnement révélait une faible coordination et un manque de synergie entre toutes ces institutions. RDC, ministère de l'environnement,



«les réglementations environnementales (principalement dans les pays en développement) ne tiennent pas compte de la capacité réelle de ceux qui doivent exécuter les obligations qu'elles créent »<sup>106</sup>, alors ce n'est pas exagéré d'affirmer que cette dispersion des normes est un mal, un virus qui ronge de l'intérieur le système normatif de protection des eaux douces au sein des États du Bassin du Congo. Pour tout dire, il est difficile de trouver une harmonie entre les différentes législations nationales des États du bassin du Congo autour des règles de gouvernance des eaux naturelles. Il en est ainsi pour les règles exclusives de propriété privative. En dehors de la Constitution<sup>107</sup>, de telles règles sont reprises dans les autres lois qui ont, directement ou indirectement, un rapport avec l'eau. Tel est aussi le cas des règles relatives à l'occupation des espaces<sup>108</sup> hydriques,

---

conservation de la nature et tourisme, Plan d'action national pour la gestion durable des ressources environnementales marines et côtières de la République démocratique du Congo, 2010, p. 84.

<sup>106</sup> A. KISS, *Introduction au droit international de l'environnement*, Cours, UNITAR, PNUE, UIEN, Genève, 2006, p. 8.

<sup>107</sup> Constitution du 18 février 2016 telle que modifiée par la Loi du 10 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, art. 9, in *JORDC*, Numéro spécial du 05/02/2011 en République Démocratique du Congo ; - Constitution du 25/10/2015 de la République du Congo, Préambule, Paragraphe 9 ; - Loi n°24-94 du 23/08/1994 portant Code des hydrocarbures en République du Congo ; - Loi n°001-2001 du 16/04/2001 portant Code des mines de la République du Cameroun ; - Loi n°13/2014 du 20/05/2014 portant exploitation des mines et carrières du Rwanda ; - Décret n°69/05 du 26/09 sur les hydrocarbures de l'Angola ; - Loi n°3/04 du 25/05/2004 sur l'urbanisme et logement de la République d'Angola ; - Loi n°9-005 du 29/04/2009 portant Code minier de la République Centrafricaine ; - Loi organique n°81/2005 du 14/05/2005 portant régime foncier du Rwanda ; - *The mines and minerals development Act*, 2015, Zambia ; - *The petroleum Act*, Tanzania, 2015 ; - Décret-loi n°1/138 du 17/07/1976 portant le Code minier et pétrolier de la République du Burundi ; - *The water resources management Act*, 2011, Zambia.

<sup>108</sup> Aperçu général des dispositions prévoyant la protection quantitative des ressources hydriques dans le Bassin du Congo se présente comme suit : - Loi n°011/2002 du 29/8/2002 portant Code forestier en République Démocratique du Congo, art. 13 et 48 ; - Loi n°13/2003 du 10/07/2003 portant Code de l'eau en République du Congo, art. 19 al. 2 ; - Code de pêche et aquaculture du Gabon, art. 50 ; - Code forestier de la République Centrafricaine, art. 83 ; - Code de l'eau, art. 68 et Code de l'environnement de la République Centrafricaine, art. 56 ; - Code minier, art. 137 et Code de l'eau du Burundi, art. 49-50 ; - Loi organique n°04/2005 du 8/04/2005 sur la Protection, Sauvegarde et Promotion de l'Environnement, art. 51 ; - *Water resources management Act*, 2009, Tanzania, art. 43.

## I. Doctrine

la qualité de l'eau<sup>109</sup> et aux sanctions à la pollution<sup>110</sup> que nous avons évoquées précédemment. Elles sont disséminées à travers les diverses législations nationales qui portent sur les questions environnementales ou touchant à la terre d'une manière générale<sup>111</sup>. S'ajoute à cette difficulté une autre, c'est le fait que lesdites règles se trouvent portées par des instruments de niveaux ou de rangs différents dans la pyramide normative de Hans Kelsen.

### 2. *Égaliser la densité normative des règles de gestion des eaux sur l'ensemble du bassin*

Dans un système juridique, toutes les normes ne se valent pas. L'ordre juridique renvoie également à un système hiérarchique des normes en vigueur dans une communauté donnée. Dans un système juridique, toutes les normes sont hiérarchisables. Du coup, elles n'ont pas la même intensité ou teneur juridique. En clair, les normes d'un certain niveau sont inférieures ou supérieures aux autres, à l'exception de la Constitution, la norme suprême au-dessus de laquelle il n'existe et ne peut exister une autre et le règlement administratif de l'autorité la plus subalterne de la pyramide organique ou la pyramides des pouvoirs dans un État en deçà de laquelle il ne peut exister une autre norme.

Dans la situation du bassin du Congo, il a été remarqué que certains intérêts, sont protégés par la Constitution dans certains États, alors que les mêmes valeurs sont protégées dans d'autres États par des lois ou des règlements. En clair, on remarquera que certaines règles relatives aux eaux douces au sein des États du Bassin du Congo sont formulées dans la Constitution, les actes législatifs (principalement les lois), tandis que d'autres le sont à travers des actes

---

<sup>109</sup> 6 CAP435 pts.10. Tel que modifié par n°88 de 1948, du Code des hydrocarbures de la République de Zambie.

<sup>110</sup> Code de l'eau de la République Démocratique du Congo, art. 104 ; - Code minier de la République Démocratique du Congo, art. 60-70 et 280 ; - Loi n°5/98 du 19/06 1998 sur l'environnement : constituer une obligation de réparer les dommages et ou d'indemniser l'État, tous ceux qui, indépendamment de la faute, ont causé des dommages à l'environnement, art. 59 al. 2 ; - Loi n°96/12 du 5/08/1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement, art. 77 et 78 ; - Loi n°1/010 du 30/06/2000 portant Code de l'environnement de la République du Burundi, art. 120 et 121 ; - Code de l'eau du Gabon, art. 25 ; - Code minier de la République Centrafricain, art. 99 ; - Code de l'eau du Cameroun, art. 74 ; - Loi n°03.04 portant Code d'hygiène de la République Centrafricaine, art. 70 ; - Loi n°1/02 du 26/03/2012 portant Code de l'eau, art. 52 alinéa 2 et Loi n°1/93 du 17/01/1992 sur les mines du Burundi, art. 21.

<sup>111</sup> Les lois sur l'environnement, les hydrocarbures, les mines, les forêts, le foncier, l'agriculture, la conservation de la nature, la pêche, l'élevage, l'urbanisme, le transport (notamment fluvial), etc...

réglementaires (les décrets et arrêtés principalement). Parfois, dans certains États, c'est la loi qui réglemente une matière et dans un autre c'est un décret<sup>112</sup>. Ce qui constitue un désordre, tant il est vrai que tous ces actes n'ont pas la même portée normative et, qu'en général, les sanctions attachées à leur violation varient suivant le degré de cette autorité. L'asymétrie caractéristique de la teneur normative des règles de protection de l'eau est donc fondée sur le fait que ces dernières sont énoncées dans les lois pour certains États, dans les décrets<sup>113</sup> et dans les règlements<sup>114</sup> pour d'autres.

La Constitution de la République du Burundi, par exemple, en son article 293, dispose que « les accords autorisant le stockage des déchets toxiques et autres matières pouvant portées atteintes à l'environnement sont interdits ». Et l'article 130 du Code de l'eau du même pays renvoie au domaine réglementaire les eaux destinées au transport et à la navigation. Il dispose, en effet, que « les eaux destinées au transport et la navigation sur les lacs et cours d'eau sont régies par les dispositions réglementaires des autorités de tutelle de ce secteur ». De même, en République Démocratique du Congo, l'article 55 de la Constitution énonce que « [l]e transit, l'importation, le stockage, l'enfouissement, le déversement dans les eaux continentales et les espaces maritimes sous juridiction nationale, l'épandage dans l'espace aérien des déchets toxiques, polluants, radioactifs ou tout autre produit dangereux, en provenance ou non de l'étranger, constitue un crime puni par la loi ».

Ce défaut de symétrie pose le problème de la considération ou de la valeur reconnue à ce bien par l'État et du coup de la variation de la force de ces règles sur leurs destinataires et parfois la question de la justiciabilité des violations. Cette situation est davantage complexe lorsque les termes utilisés par le constituant, le législateur ou le pouvoir réglementaire sont susceptibles de plus d'un sens.

---

<sup>112</sup> C'est le cas avec le Gabon où c'est un décret qui réglemente les déchets. C'est le Décret N°000541/PR/MEFEPEPN du 15 juillet 2005, réglementant l'élimination des déchets.

<sup>113</sup> Décret n°28 de 1997 portant réglementations de l'étude d'impact environnementale de la République de Zambie.

<sup>114</sup> Les normes de la qualité de l'eau sont prises par voie réglementaire. Article 64 du Code de l'environnement du Gabon et l'article 88 du Code de l'environnement du Burundi.

3. *Procéder à l'uniformisation du vocabulaire et de la terminologie légale*

La maîtrise de la terminologie est la clé de compréhension d'un système ou d'un dispositif juridique donné. C'est dans ce sens que Guillaume pouvait affirmer, par exemple, que « le langage juridique se doit d'être d'une précision extrême »<sup>115</sup>. Cette importance du langage en droit est reconnu à sa juste valeur par Salmon qui note que « l'art du juriste est justement de conserver aux mots qu'il emploie leur sens tel qu'il est formulé par une autorité »<sup>116</sup>. A examiner de plus près les termes utilisés par les différents législateurs des États du bassin, il se constate un flottement conceptuel pour traduire la maîtrise publique ou même étatique de l'espace hydrique. Étant donné que la maîtrise publique des cours d'eau est obtenue, entre autres, par « l'extension du champ d'application du régime de la domanialité publique [au régime des eaux] »<sup>117</sup>, les législations des États utilisent des expressions parfois différentes pour traduire l'appartenance des eaux au domaine public.

Ainsi par exemple, pour exprimer l'exclusion de la propriété privative sur les ressources naturelles respectives en général et l'eau en particulier, les États font recours à une panoplie des termes, en l'occurrence « être d'intérêt commun », « être d'usage commun ou communautaire », « appartenir à l'État », « l'État exerce sa souveraineté permanente »<sup>118</sup>, « souveraineté inaliénable »<sup>119</sup> sur toutes

---

<sup>115</sup> G. GUILLAUME, préface, dans J. SALMON (dir), *op. cit.*, p. XI. Cette exigence se pose avec beaucoup plus d'acuité en matière pénale, suivant les éléments structurant l'entendement moderne du principe de légalité. (Voir à ce sujet F. BOKONA WIIPA BONDJALI, « Réflexions sur la régénération du système pénal congolais. Casuistique du droit pénal des ressources naturelles », in J.-P. SEHIGOBE BIGIRA et I. MINGASHANG (dir.), *Le droit pénal entre douleur et enchantement dans le contexte contemporain, Liber amicorum Doyen Raphaël Nyabirungu mwene Songa*, Bruxelles, Bruylant, pp. 1325 et ss.

<sup>116</sup> J. SALMON, *op. cit.*, p. XVII.

<sup>117</sup> A. FARINETTI, *op. cit.*, pp. 250-251.

<sup>118</sup> « L'État exerce une souveraineté permanente notamment sur le sol, le sous-sol, les eaux et les forêts, sur les espaces aérien, fluvial, lacustre et maritime congolais ainsi que sur la mer territoriale congolaise et sur le plateau continental » : Constitution du 18/02/2006 telle que modifiée par la loi du 10 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, art. 9 alinéa 1, in *JORDC*, Numéro spécial, 5 février 2011, en République Démocratique du Congo.

<sup>119</sup> « ... Réaffirme solennellement son droit permanent de souveraineté inaliénable sur toute les richesses nationales et les ressources naturelles comme éléments fondamentaux de son développement » (Paragraphe 9 du préambule de la Constitution du 25/10/2015 de la République du Congo).

les richesses”..., “patrimoine national”<sup>120</sup>, “domaine public de l’État”<sup>121</sup>, “... sont propriété de l’État”<sup>122</sup>, “patrimoine commun de la nation”<sup>123</sup>, “patrimoine commun de tout le peuple”<sup>124</sup>, “être la propriété exclusive inaliénable”, “imprescriptible et insaisissable”<sup>125</sup>, “être sous l’autorité du Président de la République”<sup>126</sup>, “... dévolues à la République”<sup>127</sup>, “exerce la souveraineté”<sup>128</sup> sur tout le territoire, “l’État exerce la juridiction et les droits de souveraineté [...]”<sup>129</sup>. En dehors de cette question de la domanialité, d’autres concepts et

<sup>120</sup> « Les hydrocarbures contenus dans le sol et le sous-sol de la République du Congo, y compris dans les zones couvertes par les eaux territoriales et dans la zone économique maritime, nationale, font partie du patrimoine national ». (Article 3 de la loi n°24-94 du 23/08/1994 portant Code des hydrocarbures de la République du Congo).

<sup>121</sup> « Les ressources halieutiques des eaux sous juridiction relèvent du domaine public de l’État. (Article 4 de pêche et aquaculture de Gabon) ; - « Les cours d’eau, les lacs artificiels, les nappes phréatiques, les sources, les lacs naturel, font partie du domaine public de l’État » (Article 15 du Code de l’environnement du Rwanda).

<sup>122</sup> « Toutes les substances minérales utiles contenues dans le sol et sous-sol de la République Gabonaise sont propriétés de l’État» (Article 4 de la Loi n°05-2000 du 12/12/2000 portant Code minier de la République du Gabon).

<sup>123</sup> « L’environnement constitue en République du Cameroun un patrimoine commun de la nation... » « L’eau est un bien du patrimoine commun de la nation dont l’État assure la protection et la gestion et en facilite l’accès à tous » (Article 2 al.1 du Code de l’environnement du Gabon).

<sup>124</sup> « La terre fait partie du patrimoine commun de tout le peuple rwandais... » (Article 3 de la Loi organique n°0812005 du 14/07/2005 portant régime foncier au Rwanda).

<sup>125</sup> « Les forêts naturels font partie du domaine public de l’état et sont, à ce titre, inaliénable, imprescriptible et insaisissable», (Article 3 de la Loi n°1/02 du 25 Mars portant Code forestier de la République du Burundi).

<sup>126</sup> « Sous réserve de la présente loi et nonobstant toute autre loi, instrument ou document, toute l’eau, dans son état naturel, en Zambie dévolus au président et est détenu par le Président au nom et bénéfice de la population de la Zambie», (3. *Of the water resources management Act*, 2011, Zambie).

<sup>127</sup> « Toute propriété et le contrôle sur le pétrole dans un terrain visé par la présente loi sont dévolues à la République-Unie... », (4.1 *of the petroleum Act*, 2015).

<sup>128</sup> « L’État exerce la souveraineté sur tout le territoire angolais, qui comprend, comme défini par la présente Constitution, la loi et le droit international, l’extension de l’espace territorial, les eaux intérieures et la mer territoriale, ainsi que l’espace aérien, le sol et sous-sols, le fond marin et le lit y attaché », (Article 3 al. 2-3 de la Constitution de la République d’Angola du 21/01/2010).

<sup>129</sup> « L’État exerce la juridiction et les droits de souveraineté en matière de conservation, exploitation et utilisation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques, sur la zone contiguë, la zone économique exclusive et le plateau

## I. Doctrine

expressions ayant des sens divers et parfois équivoques sont d'usage courant par les législations du bassin du Congo.

Il est à noter que la confrontation de tous ces concepts peut donner lieu à des problèmes d'interprétation qui risquent de les éloigner de l'esprit du domaine de l'État. Il est donc clair que ce flottement conceptuel et ces nuances terminologiques qui se révèlent aussi bien entre les législations que dans une même législation ne peuvent que gêner une gestion commune, mieux, une protection plus ou moins uniforme et égale des ressources en eau dans l'ensemble des États du bassin. En clair, il en résulte que l'utilisation des termes ambivalents et, parfois, équivoques est à la base d'une saisie non adéquate de la ressource aqueuse.

### 4. *Parvenir à l'identification de la catégorie de la ressource, objet des normes*

Le problème majeur qui se pose concerne la détermination de l'objet matériel auquel les dispositions et le principe s'appliquent, l'eau, objet de la loi ou des normes, étant identifiée et définie de différentes manières selon les législations, même au sein d'un même système juridique.

Cette faiblesse se matérialise par le flottement conceptuel et l'usage moins rigoureux des termes. Il n'existe pas de nomenclature appropriée pour désigner les différentes catégories des eaux. Pour rappel, la nomenclature à une très forte dimension conceptuelle ; et les rédacteurs de « Nomenclature des préjudices environnementaux »<sup>130</sup> lui reconnaissent six intérêts potentiels notamment terminologique<sup>131</sup> et juridique.

De manière générale, la plupart des législations des États du bassin qualifient différemment les ressources en eau qui relèvent du domaine public : «eaux domaniales», «eaux non domaniales», «eaux courantes», «eaux souterraines», «eaux stagnantes», «eaux pluviales», «cours d'eau», «partie de cours d'eau», «écosystèmes aquatiques», «eaux continentales», etc.

---

continental, conformément à la loi et au droit international », (Art. 3 al. 3 de la Constitution de la République d'Angola du 21/01/2010).

<sup>130</sup>L. NEYRET et G. J. MARTIN (dir.), *Nomenclature des préjudices environnementaux*, Paris, L.G.D.J., Lextenso éditions, 2012.

<sup>131</sup>L'intérêt terminologique consiste à « avoir une connaissance exacte et commune de chaque catégorie [des eaux] ».

Ainsi donc, contrairement à certains États du bassin pour qui les ressources en eau se limitent aux eaux continentales (eaux douces) nationales<sup>132</sup> et, peut-être aux eaux transfrontières, pour la RDC, la gestion des ressources en eau concerne non seulement les eaux continentales et transfrontalières, mais aussi les eaux maritimes<sup>133</sup>. On constatera par exemple que, à l'inverse du Code de l'eau de la République du Congo qui étend expressément le régime de la domanialité publique de l'eau aux eaux souterraines, plusieurs autres législations ne le font pas. Par ailleurs, il est aussi difficile de saisir l'esprit de la loi burundaise sur l'eau lorsqu'elle prescrit que « les eaux destinées au transport et la navigation sur les lacs et cours d'eau sont régies par les dispositions réglementaires des autorités de tutelle de ce secteur »<sup>134</sup>. Cette disposition n'a pas d'équivalence dans les autres législations. On se poserait la question de savoir s'il s'agit de la réglementation de la navigation ou du transport ou de la protection quantitative et qualitative de la catégorie des eaux destinées à la navigation et au transport ? En principe, l'eau devait être prise dans sa dimension générique. L'eau devait, à cet égard être protégée comme ressource, particulièrement à cause de sa vulnérabilité, caractère qui justifie parfois l'adoption des conventions internationales.

##### *5. Nécessité de ratification par certains États des instruments juridiques internationaux pertinents*

Une bonne partie du corpus des législations se rapportant aux ressources en eau découle des conventions internationales<sup>135</sup>. Seulement, l'esprit de ces accords a été saisi et introduit de diverses manières par les législations nationales. Les nécessités de l'uniformisation devraient pousser les États à ratifier ou approuver certains de ces accords internationaux pertinents. Ce qui n'est pas le cas à ce jour. L'état de lieu des ratifications des conventions internationales sur l'eau par les États du Bassin du Congo révèle qu'une partie des conventions ont été ratifiées par l'ensemble des États du Bassin<sup>136</sup>, alors qu'une autre partie n'a pas été ratifiée

<sup>132</sup> Code camerounais de l'environnement, art. 15 et ss. ; - Code gabonais de l'environnement, art. 67 ; - Code forestier du Gabon, art. 3 ; - Code de l'eau du Burundi, art. 8 ; - Code de l'eau de la République du Congo, art. 4 et 5 ; etc.

<sup>133</sup> Loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau en RDC, art. 11.

<sup>134</sup> Code de l'eau du Burundi, art. 130.

<sup>135</sup> Il s'agit des instruments relatifs à la protection de l'environnement en général et aux eaux douces en particulier.

<sup>136</sup> C'est le cas de la Convention sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, - de la Convention de Paris du 16 novembre 1972 concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel ; - Convention de Rio du 5 juin 1992 sur la diversité

## I. Doctrine

---

ou ne l'a été que partiellement. En effet, quelques conventions majeures du point de vue de la protection des ressources en eau douce, ne sont ni signées ni ratifiées par l'ensemble des États du bassin du Congo<sup>137</sup>.

Prenant en compte ce tableau, il devient clair que les États du Bassin du Congo présentent un retard relatif à la ratification des traités tant internationaux que régionaux relatifs à la protection des ressources aqueuses. A la faveur de l'uniformisation, les États pourront exiger la ratification des conventions pour que l'élaboration des actes uniformes se réalise plus aisément. Ce qui comblerait certaines défaillances plus ou moins graves des législations internes des États du Bassin. Il serait aussi intéressant qu'à côté des conventions internationales, universelles ou continentales, les États élaborent des actes uniformes qui non seulement reprendraient la substance des conventions internationales en la durcissant (notamment en prévoyant des dispositions plus rigoureux), mais aussi devraient prévoir des mécanismes de leur modification.

Car, que ferait-on si tous les États du bassin ne souscrivaient pas aux engagements internationaux ? Pareille question mérite d'être posée au regard de la disparité d'écritures dans les législations étudiées<sup>138</sup>. On entrevoit clairement la nécessité d'une participation collective des États du bassin lors des négociations aboutissant à la conclusion des conventions internationales liées à l'eau, en vue de défendre des points de vue communs, en ce compris ceux consacrés aux sanctions découlant des manquements aux normes en vigueur.

---

biologique ; - Convention-cadre des Nations Unies du 09 mai 1992 sur les changements climatiques.

<sup>137</sup> Il s'agit concrètement de la Convention de New York du 21 mai 1997, qui n'a été ni signée ni ratifiée par les États du bassin du Congo, de la Convention de Ramsar du 02 février 1971 que l'Angola tarde à ratifier, de la Convention de Bâle du 22 mars 1989 que la Tanzanie n'a pas signée, de la Convention de Maputo du 11 Juillet 2003 que seuls l'Angola, le Burundi, le Congo (Brazzaville) et le Rwanda ont ratifiée. Hors mis le Cameroun qui ne l'a ni ratifié ni signée, les cinq autres États du bassin, c'est-à-dire le Gabon, la RDC, la RCA, la Tanzanie et la Zambie, l'ont seulement signée. ((Lire [www.ecolex.org/fr/details/treaty/african-Convention-on-the-conservation-of-nature-and-natural-resources-revised-version-the-001395/participants/](http://www.ecolex.org/fr/details/treaty/african-Convention-on-the-conservation-of-nature-and-natural-resources-revised-version-the-001395/participants/)? Consulté le 28 sept.-2017 à 16h 35').

<sup>138</sup> Alors que le Code centrafricain de l'environnement dispose, en son article 14 notamment, que les eaux centrafricaines sont soumises également aux législations internationales en vigueur, les autres textes étudiés ne le font pas.



6. *Relever le niveau des sanctions contre les violations des règles établies (en espérant que ces sanctions seront effectives)*

La sanction des manquements des normes de protection ou de gestion des eaux continentales est un des domaines où l'on remarque encore la prégnance de la souveraineté des États du bassin. La doctrine établit deux régimes juridiques : le régime applicable aux eaux internes (pollution circonscrite dans l'espace de l'État) et celui applicable aux eaux internationales, transfrontières ou partagées. Si pour les eaux non partagées, il est proposé des sanctions d'ordre interne, pour les eaux transfrontalières, un régime de droit international est requis. Il a été soutenu à ce sujet que « l'auteur d'une pollution massive d'un fleuve ou d'un écocide pourrait être jugé par la cour pénale internationale dans la mesure où son acte serait rattachable à un crime contre l'humanité »<sup>139</sup>. La grille des sanctions appliquées contre les violations du droit relatif aux ressources en eau est révélatrice du déficit de répression dans ce domaine pourtant vital et stratégique. Même si ces conventions ne prévoient pas les sanctions, les États devaient les organiser dans les actes uniformes et en augmenter l'épaisseur, quitte à ce que chaque État en face des aménagements internes, tout en gardant la même amplitude de répression.

La réécriture des infractions et autres manquements, ainsi que les sanctions qui en découleraient, dans le cadre d'une œuvre d'intégration juridique, devra tenir compte des conséquences parfois gravissimes, durables, voire inéluctables de certains dommages sur les ressources en eau. Le cas de la pollution des eaux qui peut aller jusqu'à entraîner des morts<sup>140</sup> dans la population riveraine ou porter atteintes au potentiel halieutique, faunique ou floristique devrait être sanctionné plus sévèrement que ceux qui ne causent pas pareils préjudices. Les maxima des peines prévues dans les législations étudiées ne sont pas de nature à décourager

<sup>139</sup> J. SOHNLE, « Nouvelles tendances en matière de règlement pacifique des différends relatifs aux ressources en eau douce internationales, in L. BOISSON DE CHAZOURNES et M. A. SALMAN, *op. cit.*, p. 419 ; une hypothèse non encore consacrée en droit international affirme VAURS-CHAUMETTE, *op. cit.*, p. 177.

<sup>140</sup> On citera à titre d'illustration la pollution des eaux de quelques rivières de la RDC par les déchets industriels de la mine de CATOCA en Angola ([www.aa.com.tr](http://www.aa.com.tr) ; [www.voaafrique.com](http://www.voaafrique.com) ; [www.rtb.be](http://www.rtb.be) ; [www.francetvinfo.fr](http://www.francetvinfo.fr) ; [reliefweb.int](http://reliefweb.int) ; [www.ouest-france.fr](http://www.ouest-france.fr) ) ; « Alerte pollution : des rivières congolaise menacées par des activités minières en Angola », on <http://afriquemidi.com>.

## I. Doctrine

les vellétés de pollution<sup>141</sup>. Elles pêchent par un déficit de proportionnalité<sup>142</sup>. Par ailleurs, la reconfiguration du logiciel de répression devait également porter sur l'imputation de la responsabilité pénale aux personnes morales auteurs de la pollution. Jusque-là, les êtres collectifs sont exemptés de cette responsabilité, à lire les libellés des dispositions<sup>143</sup>. Cet archaïsme devait être évacué notamment par l'adoption des peines spécifiques<sup>144</sup> à appliquer aux entités délinquantes, eu égard à leur immatériabilité et impalpabilité. Les États devraient également réorganiser le système de prescription pour abandonner la conception *péno-centrique* et s'inscrire dans une approche plutôt *facto-centrique*<sup>145</sup>.

Pour relever le défi, les États devraient uniformiser et renforcer les autres sanctions. Au-delà des sanctions pénales, ils devraient tous organiser et renforcer des sanctions civiles et administratives<sup>146</sup> pour un effet intimidateur plus fort.

## Conclusion

Dans les lignes qui précèdent, il a été mis en lumière l'émiettement du tissu normatif de protection des eaux du bassin du Congo, dispositif écartelé tantôt entre les trois OIB opérant dans le bassin, tantôt entre les dix pays du bassin. Il convient d'ajouter à cela le décalage entre les législations au sein des États et les OIB auxquels ceux-ci sont membres. Ce foisonnement normatif n'est pas de nature à favoriser la protection de la ressource, conséquence d'une gestion idoine de celle-ci. Au contraire elle entraîne des contradictions de régimes de gestion potentiellement conflictogènes, écocides mais surtout perturbateurs des flux nécessaires à l'équilibre du système hydrologique. Cette situation peut trouver son explication dans la compartimentation institutionnelle artificielle qui caractérise la gestion des eaux du bassin du Congo. Les États riverains sont donc

---

<sup>141</sup> Avec des peines de prison comprises entre deux mois et cinq ans, pour une pollution qui peut entraîner la mort, il n'y a pas de juste mesure. De même lorsque la personne peut être sanctionnée à payer une amende variant entre 1.000.000 (A.769\$US) et 20.000.000Fc (35.398\$US), on peut dire que le défi de répression est criant, au regard des conséquences qu'une pollution d'eau peut provoquer.

<sup>142</sup> Pour les détails, lire notamment F. BOKONA WIIPA BONDJALI, « Réflexions sur la régénération... », *op. cit.*, pp. 1319 à 1420, particulièrement le chapitre relatif au rééquilibrage de la proportionnalité de la sanction pénale (pp. 1338 à 1348).

<sup>143</sup> *Idem*, spécialement le chapitre traitant de la responsabilité des êtres moraux (pp. 1349 à 1359).

<sup>144</sup> *Idem*, pp. 1356 à 1359.

<sup>145</sup> *Ibidem*, pp. 1369 à 1373.

<sup>146</sup> C'est notamment la suspension du droit d'opérer, la résiliation du contrat, le retrait du titre, la réparation d'un préjudice, etc.

---

invités à mettre en place un ordonnancement juridique unitaire à même de gérer les ressources en eau de ce bassin où qu'elles soient et quel qu'en soit l'État.

Il reste cependant que l'intégration normative et/ou juridique entre les États est un signe de compréhension et d'entente entre ceux-ci. Les intérêts et considérations politiques ont tous leurs poids et rôle dans cette entreprise. L'harmonisation, l'unification et l'uniformisation, comme technique d'intégration, sont fonction des objectifs qu'un processus d'intégration s'assigne et déterminent en même temps la procédure à suivre pour réaliser cette intégration. Le choix de l'uniformisation comme mécanisme approprié d'intégration normative au niveau des bassins hydrographiques dont le bassin du Congo a permis de se prononcer également en faveur d'une intégration « achevée »<sup>147</sup> plutôt que « progressive »<sup>148</sup>.

Cependant, cette intégration normative ne pourra se faire que dans un cadre d'échanges entre les États du bassin, seuls ou avec l'assistance des organismes de sous-bassins. La commission mixte, comme organe commun international, peut servir de cadre de discussion en vue de la matérialisation du processus d'intégration. En tant qu'entité internationale sans prétention à la subjectivité internationale et donc dépourvue de l'autonomie décisionnelle, la commission mixte peut jouer ce rôle de cadre de concertation et de conciliation entre les États riverains, de préférence avec la participation des autorités de bassin (ALT, ABAKIR et CICOS). La commission peut être instituée comme mécanisme permanent dans l'hypothèse du maintien de la gouvernance multipolaire actuelle. Dans ce cas, à l'initiative d'un État ou d'un organisme de sous-bassin, la commission pourra se réunir pour évaluer ou examiner toute question en rapport avec l'ordre juridique en vigueur. Rien n'empêche, du moins en théorie, que le processus d'intégration, en l'occurrence d'uniformisation des normes, soit conduit par une nouvelle organisation de bassin à mettre en place en remplacement des trois organismes gouvernant actuellement, de manière séparée, des compartiments du bassin du Congo.

## F. BOKONA WIIPA BONDJALI

---

<sup>147</sup> C'est l'intégration qui s'opère d'un coup. (*Idem*, pp. 630 et 637).

<sup>148</sup> L'intégration progressive est essentiellement étapiste. Elle postule pour un corps de normes intégrées à partir de la seule expérience de la vie du droit dans le groupe concerné par le processus d'intégration normative. (*Ibidem*).