



كلية العلوم القانونية والسياسية
والاجتماعية بطنس
Faculté des Sciences Juridiques,
Politiques et Sociales de Tunis



UNIVERSITÉ
DE GENÈVE



Fondation
Hanns
Seidel

MAINTIEN DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ INTERNATIONALES ET LA GESTION DES RESSOURCES EN EAU

Sous la direction de Noura KRIDIS

Préface
Leïla Chikhaoui

Lucius Caflisch, Laurence Boisson de Chazournes,
Jean-marc Sorel et autres

Maison du livre
Votre partenaire pour le savoir ...

s

La contribution des institutions de bassin au maintien de la paix et de la sécurité internationales: le cas de la Commission du bassin du Lac Tchad

Komlan SANGBANA

Chercheur, Plateforme pour le droit international de l'eau douce /
Pôle Eau Genève
Université de Genève

La mise en place des institutions de bassin constitue une forme de coopération quasi essentielle en matière de gestion des ressources en eau transfrontières. La création de ces mécanismes institutionnels répond à un besoin de coordination entre États dans l'adoption et la mise en œuvre des mesures nécessaires à la mise en valeur et la préservation de ces ressources.²¹⁵ De par leur profil, ces entités peuvent également jouer un rôle clé dans certaines régions en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. La Commission du bassin du lac Tchad (CBLT) constitue un exemple emblématique. Créée le 22 mai 1964 par la Convention de Fort Lamy (Actuellement N'Djamena), la CBLT a pour mission principale d'assurer la gestion concertée de l'utilisation des eaux du lac Tchad.²¹⁶

²¹⁵ *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010, p. 77, § 188.

²¹⁶ Article IX, Convention et Statuts relatif à la mise en valeur du bassin du lac Tchad, 22 mai 1964, Journal officiel n° 18, 15 septembre 1964, p. 1002.

: Bassin conventionnel du lac appartient à une vaste région sahélienne qui couvre une superficie de 967 000 km².²¹⁷ Il est constitué d'un réseau d'eaux courantes et de surface que se partagent cinq États riverains du lac à savoir : le Nigeria, la Centrafrique, le Niger, le Nigeria et le Tchad.²¹⁸ La région du lac Tchad est caractérisée par un peuplement hétérogène estimé en 2013 à 47 millions d'habitants vivant principalement de la pêche, de l'élevage, de l'agriculture et du commerce.²¹⁹

pendant, la région du lac Tchad doit également faire face à des défis environnementaux et sociopolitiques majeurs. En effet, la baisse de la pluviométrie sous l'effet des changements climatiques dans la région a des incidences directes sur la disponibilité de la ressource à répondre à toutes les différentes utilisations en matière de pêche, l'élevage et l'agriculture. Cette situation exacerbe les rivalités pour l'accès et le contrôle de ces nouvelles ressources en eau.

En outre, ces tensions relatives à l'utilisation des ressources, les changements environnementaux contribuent à freiner le développement socio-économique de la région. Le manque de perspective économique constitue l'un des facteurs favorisant les tensions liées à la paix telles que les activités terroristes. L'activisme dans la région du groupe Boko Haram illustre bien ce rapport entre développement socio-économique et menaces sécuritaires. En effet, il a été démontré que l'émergence et la déstabilisation de ce groupe sont en grande partie le fruit des inégalités sociales existantes parmi les populations et le faible investissement des États dans ces régions défavorisées.²²⁰ Ces facteurs conjugués à l'impact des changements climatiques sur le

tissu économique et social dans le bassin ont rendu vulnérables les populations permettant au groupe de recruter massivement pour ces activités.

C'est dans ce contexte que la CBLT émergea en première ligne comme le cadre stratégique approprié pour le maintien de la paix et de la sécurité dans la région du bassin du lac Tchad. On peut dès lors s'interroger sur les contours de cette contribution de la CBLT au maintien de la paix et la sécurité internationales. De l'analyse de la pratique dans le bassin du lac Tchad, il ressort que la CBLT contribue au maintien de la paix et de la sécurité internationales d'une part en tant qu'outil de développement socio-économique du bassin du lac Tchad et d'autre part en tant qu'outil de sécurité collective.

I. La Commission du bassin du lac Tchad comme outil de développement socio-économique

La contribution de la CBLT au maintien de la paix et de la sécurité internationales en tant qu'outil de développement socio-économique du bassin du lac Tchad traduit une approche préventive dans la sécurisation du bassin du lac Tchad (A). Cette approche préventive peut être observée à travers les compétences diversifiées de la CBLT (B).

1. La prévention contre les menaces à la paix et la sécurité comme finalité de la contribution de la Commission en tant qu'outil de développement socio économique

Face aux risques majeurs d'insécurité et de déstabilisation du bassin du lac Tchad, les États membres de la CBLT ont décidé de promouvoir le développement économique du bassin comme stratégie de prévention de la propagation du terrorisme. Cet objectif transparaît dans la Vision 2025 qui a été adoptée par la Commission du bassin du lac Tchad en 2000. La Vision du bassin du lac Tchad telle que déclinée dans ce document stipule que : « La région du lac Tchad voudrait voir le lac Tchad – héritage commun – d'ici 2025 et d'autres zones humides conservées durablement pour assurer la sécurité économique des ressources de

présentation du lac Tchad, disponible sur le site de la Commission du bassin du lac Tchad : www.cblt.org/fr/presentation (consulté le 12 septembre 2016).

Le bassin conventionnel n'inclut pas la Libye même si cette dernière est membre de la CBLT depuis 2008. Information disponible sur : <http://www.cblt.org/fr/presentation> (consulté le 12 septembre 2016).

Moallem, G. Magrin (éd.), *Le développement du lac Tchad : situation actuelle et futurs*, IRD Editions, Marseille, 2014, p.42.

1. Mbia Yebega, « Boko Haram : il ne faut pas se tromper de combat », irenees.net, 2014, disponible sur : http://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-1080_en.html (consulté le 12 septembre 2016) ; M. A. A. Koundy, « Boko Haram, l'histoire d'une méconnaissance des droits de l'homme », irenees.net, juillet 2016, disponible sur : http://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-1080_en.html (consulté le 12 septembre 2016).

l'écosystème d'eau douce, une biodiversité et des ressources aquatiques durables et dont l'utilisation doit être équitable pour satisfaire les besoins de la population du bassin et ainsi réduire le niveau de pauvreté ».

Cet objectif fut réaffirmé plus récemment dans la Charte de l'eau du bassin du lac Tchad adoptée le 30 avril 2012 à N'Djamena. Cette Charte constitue par ailleurs à ce jour le principal instrument juridique ayant pour objet de guider la mise en valeur du bassin du lac Tchad. Selon l'article 4 (k) de la Charte de l'eau, cette dernière vise comme objectif spécifique « l'amélioration des conditions socio-économiques des populations qui prend en compte : (xiv) la sécurité alimentaire pour garantir l'approvisionnement régulier et sécurisé des populations en denrées alimentaires ; (xv) la lutte contre la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie des populations afin d'accroître leur niveau de vie des populations et assurer des conditions de collaboration paisibles dans les États ».

Pour atteindre les objectifs de développement économique, les États membres de la CBLT ont décidé de confier à la Commission la tâche principale de promouvoir et de coordonner la mise en valeur du bassin du lac Tchad. En tant qu'outil de développement socio-économique, la CBLT contribue à la paix et la sécurité dans la région en agissant préventivement sur les causes favorisant les activités menaçant la paix et la sécurité. Cette approche s'inscrit dans la droite ligne de la Résolution 1963 (2010) adoptée le 20 décembre 2010 du Conseil de sécurité des Nations Unies qui insiste :

« sur la nécessité d'adopter des mesures visant à éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme, comme le veut la première des cinq idées maîtresses de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies (A/RES/60/288) et notamment d'intensifier les efforts tendant à la prévention et au règlement pacifique des conflits de longue durée, ainsi que sur la nécessité de promouvoir l'état de droit, la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la bonne gouvernance, la tolérance et l'intégration afin de proposer une solution viable à ceux que leur

situation expose au recrutement à des fins terroristes et à l'extrémisme qui mène à la violence ».²²¹

L'approche préventive ainsi affirmée peut être observée à travers les compétences de la CBLT.

2. Les manifestations de l'approche préventive de la Commission du bassin du lac Tchad

La CBLT exerce des compétences variées qui participent à l'objectif de prévention des causes favorisant les activités menaçant la paix et la sécurité. Dans cette contribution nous nous intéresserons en particulier aux compétences de la CBLT en matière de régulation du volume de l'eau, d'harmonisation des politiques nationales relatives à certaines utilisations telles la pêche ou l'agriculture et de gestion des ouvrages communs.

La régulation du volume d'eau est très importante pour lutter contre la réduction du volume et la surface du lac. Cette régulation permet de prévenir les atteintes aux utilisations faites par les populations du lac ainsi qu'à préserver l'écosystème du lac et les différents services qu'il offre. Ainsi selon l'article 11 § 1 de la Charte de l'eau du bassin du lac Tchad (2012), les États parties ont l'obligation de veiller à ce que le volume d'eau total consommé depuis les contributeurs du lac, leurs nappes alluviales et les aquifères en lien avec le lac ne dépasse pas les limites plafond définies. Le paragraphe 2 de l'article 11 de la Charte de l'eau confie à la Commission du bassin du lac Tchad la fonction d'arbitrer cette répartition du volume d'eau entre les États Parties. Cet arbitrage se fait à travers un mécanisme singulier de suivi et de contrôle, la procédure d'avis conforme. Cette procédure requiert notamment que les États parties soumettent toutes les demandes d'autorisation de prélèvements qui leur sont soumises à la Commission.²²² Par le biais de cette procédure, la Commission peut apprécier si la décision d'autorisation

²²¹ Sur une analyse de la gestion de l'eau dans les résolutions du Conseil de sécurité, voir l'article du Professeur Laurence Boisson de Chazournes dans le présent ouvrage.

²²² Article 17, Charte de l'eau du bassin du lac Tchad, N'Djamena, 30 avril 2012.

le prélèvement est conforme aux limites de prélèvements telles que définies à l'Annexe 2 de la Charte de l'eau.

L'harmonisation des politiques nationales relatives à certaines utilisations du lac entre également dans les compétences dont dispose la CBLT pour prévenir les risques d'insécurité et de déstabilisation de la région. En effet, l'absence de politiques communes voire l'absence de politiques dans certains États de la région constitue un des principaux obstacles à la régulation de l'accès aux ressources. C'est ainsi qu'en matière de pêche, l'article 34 de la Charte de l'eau confie à la Commission, en coopération avec les États, d'harmoniser les législations et les institutions nationales relatives à la pêche sur le lac et les cours d'eau associés. L'harmonisation des législations porte en particulier sur les conditions et procédures de délivrance des permis de pêche, les périodes de pêche ou encore les techniques et engins de pêche. La formulation par la CBLT d'un Plan de gestion des pêcheries en juin 2015 s'inscrit dans le cadre de cette politique d'harmonisation.

Enfin, la gestion conjointe des ouvrages communs permet à la CBLT d'agir sur les causes de propagation des menaces à la paix et la sécurité dans la région du bassin du lac Tchad. Ainsi selon l'article 70 de la Charte de l'eau du bassin du lac Tchad « la maîtrise d'ouvrages des programmes et projets régionaux de développement durable dans le bassin est assurée par la Commission ». La planification et la coordination des ouvrages hydrauliques dans le cadre de la CBLT favorisent une meilleure allocation des ressources en eau à l'échelle du bassin. Dans un contexte marqué par les changements climatiques, cette stratégie de planification des ouvrages à l'échelle du bassin s'avère très importante pour une mise en valeur coordonnée des ressources du bassin qui tiennent compte des capacités réelles et des perspectives à court et long terme que le bassin offre.

En outre, la planification dans le cadre de la CBLT favorise la prise en compte des intérêts des populations vivant dans le bassin. En effet, la construction d'aménagements hydrauliques dans le bassin ne concerne pas exclusivement les États. La CBLT fournit à cet égard un cadre juridique de coopération qui peut contribuer à réduire les risques liés à la construction de barrages pour ces populations et garantir leur droit d'usage sur la ressource.

Au moyen de ces différentes compétences et moyens d'action en matière d'utilisation raisonnable des ressources du bassin, la CBLT participe à maintenir la paix et la sécurité internationales dans le bassin du lac Tchad.

II. La contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales en tant qu'outil de sécurité collective

La Commission du bassin du lac Tchad contribue au maintien de la paix et la sécurité internationales, en tant qu'outil de sécurité collective, en intervenant comme cadre opérationnel de lutte contre les activités menaçant directement la paix et la sécurité internationales (A). L'exercice de cette compétence par l'institution de bassin aboutit le plus souvent à la densification de son appareil opérationnel (B).

1. La Commission du bassin du Lac Tchad comme cadre opérationnel de lutte contre les activités menaçant directement la paix et la sécurité internationales

La CBLT participe à la sécurisation du bassin du lac Tchad en offrant le cadre opérationnel de lutte contre les menaces à la paix et la sécurité internationales. La contribution de l'institution de bassin s'inscrit ici dans une approche réactive contre les menaces existantes. C'est ainsi qu'il fut créé sous l'égide de la CBLT durant les années 1980, un embryon de force de sécurité collective à travers une patrouille mixte internationale.²²³ Cette patrouille avait notamment pour mandat de combattre les activités illégales telles le trafic de drogue ou le trafic d'armes qui tendent à se déployer dans cet espace.²²⁴ De même, la menace grandissante que fait peser le groupe Boko Haram sur la région a poussé les États membres de la CBLT à convenir de l'institution d'une Force mixte multinationale de sécurité du bassin du lac Tchad. Cette Force dotée d'un effectif militaire fourni par les États membres de la CBLT et le Bénin a pour mandat « d'assurer la paix et la sécurité dans le bassin du lac Tchad afin de garantir la libre circulation des personnes et des biens et le développement économique et social ». ²²⁵ À travers cette Force, la CBLT se

²²³ J. Lemoalle, G. Magrin (éd.), *Le développement du lac Tchad : situation actuelle et futurs possibles*, IRD Editions, Marseille, 2014, p. 58.

²²⁴ *Idem*.

²²⁵ GRIP, « La CBLT et les défis sécuritaires du bassin du lac Tchad », GRIP, note n°14, décembre 2014, p. 10.

positionne aujourd'hui comme un acteur clé dans la lutte contre BokoHaram dans le bassin du lac Tchad.

Toutefois, une question se pose. Peut-on considérer au regard de l'exemple de la CBLT que les institutions de bassin pourraient se voir reconnaître le statut d'organisations au sens du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies²²⁶ dans le contexte du maintien de la paix et la sécurité internationales ?

Cette question fut abordée dans l'arrêt relatif à l'affaire de la frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigeria sur les exceptions préliminaires du 11 juin 1998.²²⁷ En l'espèce, le Nigeria soutenait que le rôle et le statut de la CBLT devaient être compris dans le cadre du système des organisations internationales auxquelles se réfère la Charte des Nations Unies, il en concluait que la Commission exerce un pouvoir exclusif pour les questions de sécurité et d'ordre public dans la région du lac Tchad.²²⁸ Cette position fut rejetée par la Cour internationale de Justice qui considéra que les seules organisations pouvant être qualifiées d'organisations au sens de l'article 52 du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies sont celles ayant pour fin de régler au niveau régional des affaires qui touchent au maintien de la paix et de la sécurité internationales.²²⁹ Ce qui n'était pas le cas de la CBLT qui exerce ses compétences dans une zone géographique déterminée.

Cette lecture nous paraît cependant bien restrictive. Comme le soulignait la Professeure Boisson de Chazournes dans son cours général à l'Académie de droit international de La Haye, outre le fait que la notion même de maintien de la paix et de la sécurité internationales revêt des contours de plus en plus larges, « les organisations régionales ont pour but dans leur quasi-totalité le renforcement de la

coopération régionale et leurs compétences peuvent de ce fait évoluer ».²³⁰ Cette lecture est d'autant plus avérée dans le contexte du bassin du lac Tchad au regard de la situation qui y prévaut actuellement. En effet, le bassin a cela de particulier d'être partagé par 6 États appartenant à des aires d'intégration régionale distinctes. En prenant comme échelle d'analyse, les quatre (4) États les plus affectés par les activités du groupe BokoHaram, le Tchad, le Cameroun, le Niger et le Nigeria, on relèvera que les deux premiers appartiennent à la région de l'Afrique centrale et les deux derniers à l'Afrique de l'Ouest. Ces deux régions sont dotées chacune d'une organisation d'intégration disposant de stratégies et de mécanismes en matière de maintien de la paix et de sécurité internationales qui leur sont propres. D'un côté, nous avons la Communauté économique des États de l'Afrique centrale et de l'autre côté la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest. Cette situation a bloqué pendant longtemps le processus d'élaboration d'une vision commune et de coordination d'une stratégie de lutte contre BokoHaram dans le bassin du lac Tchad. C'est dans cette optique que la CBLT s'est positionnée comme l'instance la plus appropriée pour conduire ce processus de stabilisation de la région. D'une part, elle offre aux différents États un espace de dialogue et d'échanges sur la définition de la stratégie pour lutter contre BokoHaram ; de l'autre côté, elle leur fournit un cadre pour l'exécution commune de cette stratégie. Aussi en exerçant ce pouvoir pour les questions de sécurité et d'ordre public dans la région du lac Tchad, la Commission acquiert de facto le statut d'organisme régional au sens de l'article 52 du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies.

²⁶Le Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies fournit la base juridique pour la participation des organisations régionales au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont le Conseil de sécurité des Nations Unies porte la principale responsabilité.

²⁷*Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigeria, exceptions préliminaires, arrêt, C.I. J. Recueil 1998, p. 275.*

²⁸*Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigeria, exceptions préliminaires, arrêt, C.I. J. Recueil 1998, p. 306, § 66.*

²⁹*Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigeria, exceptions préliminaires, arrêt, C.I. J. Recueil 1998, p. 306-307, § 67.*

²³⁰L. Boisson de Chazournes, « Les relations entre organisations régionales et organisations universelles », *RCADI*, vol. 347, 2011, p. 250.

2. La densification de l'appareil opérationnel de la Commission comme conséquence de l'exercice du mandat en matière de maintien de la paix et la sécurité internationales

L'exercice par la CBLT de compétence en matière de sécurité et d'ordre public a conduit à la densification de son appareil opérationnel. À ses origines, la structure de la CBLT s'articule autour d'une Commission, organe politico-technique composé de huit (8) experts et d'un Secrétariat exécutif (SE), organe administratif d'exécution. Une Conférence des Chefs d'État et de gouvernement a complété la structure organisationnelle et constitue à ce jour l'instance suprême de l'organisation.²³¹ Le Secrétariat exécutif concentre l'essentiel des organes opérationnels de la CBLT. Le Département de la Planification et exécution des Projets regroupe traditionnellement ces organes. Ils sont chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes et projets de gestion des ressources en eau à l'échelle du bassin.

Afin de lutter contre le phénomène Boko Haram, les États membres de la CBLT ont décidé de doter la CBLT d'organes spécialement consacrés aux questions sécuritaires. La première initiative fut tout d'abord l'établissement d'une Force multinationale mixte (FMM). En effet, au cours du Sommet extraordinaire du 7 octobre 2014 à Niamey au Niger, les Chefs d'État et de gouvernement de la CBLT et du Bénin décident notamment d'élaborer une stratégie de lutte commune contre la menace terroriste dans l'espace CBLT et de renforcer à cet effet les capacités opérationnelles et de renseignement ainsi que la coordination de la Force multinationale mixte.²³² Le mandat de la FMM est « *d'assurer la paix et la sécurité dans le bassin du lac Tchad afin de garantir la libre circulation des personnes et des biens et le développement économique et social* ». ²³³ La Réunion des Ministres des Affaires étrangères et de la Défense des pays membres de la CBLT et du Bénin du

²³¹ Par la suite, une Conférence des Chefs d'État et de gouvernement fut mis en place sans base juridique. La Conférence s'est réunie pour la première fois du 5 au 6 juillet 1972. Depuis 1994, le Sommet est censé se réunir en principe chaque année, pour mieux suivre les activités de l'organisme de bassin.

²³² CBLT, « La lutte contre Boko Haram, état des lieux et de la situation : efforts de la Commission du bassin du lac Tchad », Document CBLT- restreint, Bangui, juin 2016.

²³³ GRIP, « La CBLT et les défis sécuritaires du bassin du lac Tchad », GRIP, note n°14, décembre 2014, p. 10.

lac Tchad tenue à Niamey le 20 janvier 2015 a adopté les mesures concrètes en vue de l'opérationnalisation effective de la FMM. Un appel a notamment été lancé à l'Union africaine (UA) pour faciliter l'élaboration du Concept d'opération stratégique (CONOPS) de la FMM pour la lutte contre le groupe Boko Haram.²³⁴ Ledit document a été validé par l'Union africaine au cours de sa 489^{ème} réunion tenue en février 2015 à Addis Abeba en Éthiopie. Le Concept d'opération (CONOPS) et les documents connexes de la FMM/CBLT ont été approuvés par les Chefs d'État et de gouvernement de la CBLT et du Bénin lors du Sommet extraordinaire le 11 juin 2015 à Abuja au Nigéria.²³⁵ L'opérationnalisation de la force mixte multinationale (FMM) a été formalisée le 16 octobre 2015 par la signature d'un accord entre l'Union africaine (UA) et la Commission du Bassin du lac Tchad (CBLT) à Addis-Abeba (Éthiopie).

L'expansion des compétences de la CBLT sur le plan militaire s'est également traduite par une densification de l'organigramme du Secrétariat exécutif. En effet, un poste de conseiller militaire auprès du Secrétaire exécutif fut créé ; ce afin de permettre au Secrétaire exécutif de la CBLT d'assurer pleinement ces fonctions de premier responsable de la FMM. Le conseiller militaire dispose d'un cabinet militaire qui l'assiste dans ces activités. Au travers de tous ces aménagements, la CBLT a vu ses capacités opérationnelles renforcées afin de lutter contre les menaces à la paix et la sécurité dans le bassin du lac Tchad.

Conclusion

La croisée des défis sécuritaires et socio-économiques dans le bassin du lac Tchad a conduit les États membres de la CBLT à reconnaître à la Commission des compétences intégrant ces deux volets dans la gestion dudit bassin. L'institution de bassin peut ainsi prévenir les menaces à la paix et la sécurité au travers de ses compétences en matière de développement socio-économique du bassin. Ici l'objectif est au maintien à la paix et à la sécurité internationales à travers des actions sur les causes favorisant activités menaçant la paix et la sécurité. Mais la

²³⁴ CBLT, « La lutte contre Boko Haram, état des lieux et de la situation : efforts de la Commission du bassin du lac Tchad », Document CBLT- restreint, Bangui, juin 2016.

²³⁵ Ibid.

CBLT peut également agir comme outil de réaction en servant de cadre opérationnel de lutte contre les activités menaçant la paix et la sécurité internationales. Le cas de la CBLT est révélateur des contours particuliers que peut prendre un organisme de bassin pour répondre aux différents enjeux entourant la gestion de la ressource partagée. On y voit également les bénéfices variés de la coopération sur les eaux douces partagées. La mise en place de la FMM et son mandat nous montre que ces bénéfices peuvent aller bien au-delà de la simple allocation de l'eau et inclure la paix et la stabilité régionale.