

REPUBLIQUE DU BENIN

**COMMISSION NATIONALE DE LEGISLATION
ET DE CODIFICATION**

**AVANT-PROJET DE LOI PORTANT
GESTION DE L'EAU EN REPUBLIQUE DU BENIN**

EXPOSE DES MOTIFS

(Version du 2 décembre 2005)

1. LE DROIT DE L'EAU EN REPUBLIQUE BÉNIN

Pour l'essentiel, le droit de l'eau s'attache à l'équilibre quantitatif et à la protection qualitative (lutte contre les pollutions) de la ressource, de façon à garantir les différents usages de celle-ci, et en particulier, l'alimentation des populations et la satisfaction des besoins de l'agriculture.

En dehors du droit coutumier et de textes anciens issus de la période coloniale, le droit de l'eau au Bénin repose sur le Code de l'eau et le Code de l'hygiène publique, promulgués l'un et l'autre le 21 septembre 1987, auxquels s'ajoutent les dispositions relatives à la distribution publique de l'eau.

Le Code de l'eau de 1987 s'attache principalement à la protection quantitative et à l'utilisation des eaux, les préoccupations agricoles s'avérant par ailleurs très présentes au chapitre VI relatif aux eaux nuisibles dans lequel sont traités, en des termes visiblement inspirés du droit rural français le plus « traditionnel », le dessèchement des étangs et marais (art. 59 à 65), l'assainissement des terres humides (art. 66 à 68), le curage, l'élargissement et le redressement des cours d'eau (art. 69 à 73). Les dispositions à caractère général, peu nombreuses et dispersées, concernent respectivement le statut de l'eau, l'institution du Comité national de l'eau potable et de l'assainissement (art. 74) et deux articles de principe dont l'un, plutôt précurseur, esquisse le concept de gestion intégrée (art. 36) et l'autre (art. 54) établit une hiérarchie des besoins en eaux.

La protection qualitative est renvoyée au **Code d'hygiène publique**, qui aborde effectivement le problème dans une optique de santé publique, en fonction des lieux – voies publiques, places, habitations, plages, baignades et piscines – et des activités en cause. Toutefois, la lutte contre la pollution fait aussi l'objet d'un chapitre englobant « le bruit et la pollution du milieu naturel », cette dernière étant appréhendée principalement à partir de ses causes : eaux résiduaires (art. 108) ou de ruissellement (art. 115), matières de vidange (art. 116), dépôts et épandages (art. 117), déversements et immersion de déchets industriels et autres substances nocives (art. 118 à 123), rejets et écoulements susceptibles d'altérer la qualité de l'eau (art. 124 à 127) ; ou encore huiles de vidange (art. 139).

Quelques articles seulement envisagent des mesures de protection, en l'occurrence des périmètres autour des usines (art. 128) et des points de prélèvement d'eau servant à l'alimentation humaine (art. 130-134). C'est d'ailleurs à l'eau potable que se rapporte le chapitre VI : « De l'hygiène concernant l'eau pour diverses utilisations » (art. 69 à 92).

Quant à la distribution d'eau potable, elle est assurée en milieu urbain, depuis 1983, par la Société Béninoise d'Electricité et d'Eau remplacée en 2004 par la Société Béninoise d'Energie Electrique (SBEE) et la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB), dans le cadre du **Règlement général du Service public de la distribution d'eau potable et industrielle en zone urbaine** du 30 octobre 1987. Ce règlement précise les conditions dans lesquelles la gestion du service a été confiée à l'ancienne SBEE, laquelle se voit reconnaître, dans sa zone d'intervention, « le droit exclusif d'acquérir, de construire, de réaliser et d'exploiter les ouvrages de captage, de production, de transport et de distribution d'eau potable et industrielle aux usagers raccordés aux installations publiques ». Le Règlement général constitue une source importante du droit béninois de l'eau. Certes, son principal objet est de déterminer les obligations réciproques de l'Etat et de la Société (art. 3), d'énoncer les dispositions applicables à la construction et au financement des ouvrages (art. 4 à 9), aux marchés (art. 10 à 14) et de définir les modalités d'exploitation du service. Ces dernières concernent en particulier les tarifs (art. 22 et annexe 2) et les relations avec les usagers (annexe 3 portant règlement du service d'eau potable). Cependant, deux articles débordent largement le cadre conventionnel pour traiter respectivement de la qualité de l'eau distribuée (art. 15) et de la protection des zones de forages et de captage (art. 16 et annexe 1).

En milieu rural, l'approvisionnement en eau potable relève du ministre des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique (Direction Générale de l'hydraulique) et fait intervenir, sur le terrain, les comités de gestion des points d'eau, et dans certains gros villages ou quartiers, les associations des usagers de l'eau.

Par ailleurs, la République du Bénin est partie à plusieurs **conventions internationales**, dont certaines ont des incidences sur la gestion de l'eau, soit qu'elles concernent les aspects transfrontaliers de cette gestion, soit qu'elles se rapportent en tout ou en partie, à la conservation de la nature et des milieux aquatiques.

2. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME PROFONDE

Nonobstant les progrès réalisés grâce à la promulgation de la loi-cadre sur l'environnement du 12 février 1999 – étude d'impact, régime des établissements classés, protection des milieux aquatiques – le droit béninois de l'eau présente de graves imperfections. Il est en premier lieu d'application difficile sinon impossible, en raison même de son éparpillement. C'est ainsi que les périmètres de protection des points de prélèvement d'eau destinés à l'alimentation humaine sont évoqués trois fois dans trois textes différents. De fait, ce droit dans son ensemble n'a jamais été appliqué.

Le plus préoccupant est que les différents textes ne prennent pas en compte l'évolution contemporaine et en particulier, les principes modernes de gestion de l'eau issus des principes directeurs de Dublin (janvier 1992) et Rio (juin 1992), dont la pertinence est unanimement reconnue aujourd'hui. De même, sont ignorés, les profonds changements qui ont affecté l'administration béninoise elle-même avec la réforme de la décentralisation de 1999.

Telles sont les raisons pour lesquelles, le Gouvernement propose une réforme générale de la législation et l'adoption d'un nouveau Code de l'eau.

3. LES GRANDES LIGNES DE LA RÉFORME

A. Une réforme appuyée sur le droit existant

a) La continuité

Le projet de Loi portant gestion de l'eau en République du Bénin qui est la loi-cadre du nouveau Code envisagé reprend, pour l'essentiel, **le statut juridique de l'eau**, celle-ci étant considérée, sous toutes ses formes, comme une dépendance du domaine public (chap III, art. 15 à 23) ; la notion de patrimoine commun de la Nation béninoise (art. 15) ne constituant pas, par ailleurs, une nouvelle catégorie juridique. Plus encore, le projet reconnaît les **pratiques coutumières** pertinentes (art. 12).

Dans le même sens, le Loi évite de modifier les législations sectorielles applicables aux activités qui utilisent l'eau où dont celle-ci est le support, à l'instar de la pêche, de la navigation, de l'aménagement du territoire, etc. Au plus, quelques dispositions protectrices ont-elles été ajoutées, par exemple en matière agricole et pastorale (art. 84) et dans le domaine de l'urbanisme (art. 85). De même, la réforme ne remet pas en cause la législation sanitaire, de sorte que le **Code de l'hygiène publique demeure en vigueur**.

Quant aux **techniques juridiques** mises en oeuvre, certaines d'entre elles restent classiques. Ainsi en est-il de la police de l'eau (chap. VIII, art. 67 à 69) qui repose sur un régime d'autorisation et de déclaration d'activités, d'aménagements et de travaux susceptibles d'avoir une incidence sur l'eau.

Enfin, le projet prend acte de la décentralisation, sans modifier la répartition des compétences telle qu'elle résulte de la réforme de 1999. En revanche, il en tire les conséquences en posant le principe de subsidiarité (art. 9) et en donnant une place importante aux représentants des collectivités territoriales à tous les niveaux des institutions chargées de la gestion de l'eau.

b) Une oeuvre de clarification

Le projet contient un ensemble de définitions (art. 3) : eaux superficielles, eaux souterraines, bassin hydrographique, aquifère, etc.

c) Un projet réaliste

Il est admis par exemple que, lorsque la réalisation des objectifs initialement fixés s'avère impossible ou d'un coût disproportionné, ceux-ci peuvent être adaptés (art. 30) ou réalisés de manière progressive (art. 32). Et sur le plan répressif, le chapitre XI s'inscrit rigoureusement dans le cadre du Code pénal béninois.

B. Un projet ambitieux

Le projet poursuit en effet un triple objectif :

a) assurer une gestion intégrée des ressources en eau (art. 1^{er}) de façon à "*prendre en considération ensemble et à concilier les différentes utilisations et fonctions physiologiques, socio-culturelles,*

économiques, environnementales de l'eau, ainsi que ses éventuels effets négatifs sur les personnes, les biens ou l'environnement", afin "d'assurer une utilisation équilibrée, une répartition équitable et une exploitation durable de la ressource disponible" (art. 2) ;

b) garantir à chacun le droit à l'eau (art. 5) et un accès équitable à la ressource en eau disponible (art. 8) ;

c) promouvoir une politique dynamique en vue d'assurer la conservation des ressources en eau (art. 24) par la définition d'objectifs quantitatifs (art. 26) et qualitatifs (art. 27).

C. Des instruments modernes

Les ambitions de la Loi sont servies par des techniques innovantes.

a) Sur le plan scientifique et technique, le projet introduit des concepts inédits, à l'exemple de celui de masse d'eau (art. 3) qui unifie des notions disparates telles que les portions de cours d'eau, de lac ou de nappe souterraine ; surtout le bassin hydrographique et l'aquifère se voient reconnaître une portée administrative et juridique (art. 46 à 48).

Par ailleurs, la Loi prévoit des outils de suivi de la ressource, des ouvrages et des utilisations (art. 25 et 71).

b) La gestion intégrée repose sur un processus de planification à trois niveaux : niveau national (art. 52), niveau de l'ensemble hydrographique et niveau du sous-bassin (art. 53).

c) Sur le plan financier (chap. VII), le projet énonce les principes utilisateur-payeur (art. 6 et 7) et pollueur-payeur (art. 13) qui permettront l'institution de redevances (art. 60 et 62) pour financer la politique de l'eau. Ces redevances abonderont pour partie, le Fonds national de l'eau (art. 56 et 58).

d) Certaines innovations présentent un caractère spécifiquement juridique, à l'instar de la nomenclature "eau" (art. 21) ou de la possibilité de recourir à des techniques contractuelles (art. 91).

D. Des institutions adaptées aux exigences de la gestion intégrée

Les dispositions institutionnelles du projet de Loi s'attachent à définir le cadre des interventions et les missions des acteurs publics et privés dans le domaine de l'eau ; elles contiennent, à ce titre, plusieurs innovations majeures.

1. Prenant acte de la réforme de l'administration territoriale opérée en 1999, l'article 33 confirme **les attributions respectives de l'Etat et des collectivités locales**. Les compétences de ces dernières, définies par l'article 93 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, ne sont pas modifiées mais leur mise en œuvre prendra désormais en considération le principe de subsidiarité (art. 9).

2. Les **principes de participation** (art. 10) et de **participation du secteur privé** (art. 11) entraînent de multiples conséquences à tous les niveaux de décision :

- **A l'échelon central**, le Conseil national de l'eau (art. 42), créé auprès du ministre en charge de l'eau, apporte son concours à la définition des objectifs généraux et des orientations de la politique de l'eau.

Dans le même sens, le ministère en charge de l'eau "*suscite et anime le dialogue entre tous les acteurs de la gestion des ressources en eau*" (art. 34). Il dispose de l'Agence nationale de gestion de l'eau (art. 38), établissement public à caractère social, culturel et scientifique, doté de la personnalité juridique, qui exerce des missions scientifiques, techniques et administratives dans le domaine de l'eau (collecte des données, suivi de la ressource, des ouvrages et des utilisations de l'eau, réalisation de l'inventaire, préparation des documents de planification, études, appui technique aux comités de bassin et aux collectivités territoriales, etc.). L'autonomie de gestion de l'Agence vise à pérenniser les activités de suivi et d'évaluation des ressources en eau, première condition de leur gestion durable. Par ailleurs, l'Agence nationale pourra créer des délégations dans le cadre des ensembles hydrographiques.

- **Dans chaque ensemble hydrographique** (cf. infra, 3), le **comité de bassin** regroupe des représentants des collectivités territoriales, des représentants des professions, d'activités, d'intérêts ou d'associations concernés par la gestion de l'eau, des personnalités qualifiées et des

fonctionnaires de l'Etat (art. 49). Instance de délibération appelée à se prononcer, entre autres, "sur les projets de schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et de schémas d'aménagement et de gestion des eaux, sur les programmes d'intervention de l'Etat et des collectivités territoriales [...] concernant l'eau, ainsi que sur les taux des redevances prévues aux articles 60 et 62", le comité de bassin s'apparente à un véritable "parlement" de l'eau.

- **Au niveau local**, l'article 40 dispose que "les conseils d'arrondissement et les conseils de village ou de quartier de ville sont consultés sur les questions relatives à l'eau qui relèvent des compétences de la commune". De même, peut être créé, pour la gestion d'un ouvrage hydraulique, d'une masse d'eau ou d'une zone humide d'intérêt local, un organe local de gestion de l'eau (art. 41).

3. Le projet de Loi consacre **le bassin hydrographique et l'aquifère** en tant que "cadres appropriés de planification et de gestion respectivement des eaux superficielles et des eaux souterraines" (art. 46). Il répond, ce faisant, aux exigences d'une gestion moderne et rationnelle de l'eau tenant compte des solidarités de toute nature, en particulier physiques, qui caractérisent les utilisations de la ressource en eau à l'intérieur d'un même bassin ou d'un même aquifère.

Pour des raisons d'efficacité administrative, les bassins hydrographiques et les eaux souterraines sous-jacentes sont regroupés en quatre **ensembles hydrographiques** : Mono-Couffo, Niger, Ouémé-Yewa et Volta (art. 48). Dans chaque ensemble hydrographique, le **comité de bassin** (art. 49) pourra disposer de l'appui technique de l'**Agence nationale de gestion de l'eau**, (art. 38), cependant que sera étudiée, sous l'autorité du ministre en charge de l'eau, la possibilité de créer, à terme, des agences de bassin (art. 50).

Dans le cas où un aquifère continu est partagé entre deux ou plusieurs ensembles hydrographiques, les comités de bassin compétents peuvent mettre en place un organe de concertation et de coordination approprié (art. 51).

4. En ce qui concerne **l'Etat**, le projet de Loi opère en premier lieu **une clarification des rôles des différentes autorités**, notamment du **ministre en charge de l'eau**, "responsable [aux termes de l'article 34] de la gestion de l'eau sur toute l'étendue du territoire national". A ce titre, il élabore la politique nationale de l'eau et la met en oeuvre, en collaboration avec les ministères concernés (art. 34 et 35).

C'est encore le ministre en charge de l'eau qui "assure la **coordination interministérielle dans le domaine de l'eau**", mission essentielle compte tenu des exigences de cohérence d'une gestion rationnelle de la ressource. Il est assisté dans cette tâche par la Commission interministérielle de l'eau (art. 36), composée des représentants **des ministères concernés par la gestion de l'eau**. Ces derniers doivent, par ailleurs, transmettre au ministre en charge de l'eau "les décisions qu'ils envisagent de prendre ainsi que les dispositions législatives ou réglementaires qu'ils préparent, dès lors que ces décisions ou dispositions sont susceptibles d'avoir une incidence sur les ressources en eau" (art. 35).

Enfin, le projet de Loi **reconnait, confirme et renforce de façon significative, le rôle de l'Etat dans le domaine de l'expertise scientifique, technique et administrative**. Ainsi, les collectivités territoriales peuvent "recevoir l'appui technique des services de l'Etat et de l'Agence nationale de gestion de l'eau" (art. 33 in fine).

E. Une gestion de l'eau au service de la Nation béninoise

La dimension humaine

Le projet de Loi se veut en premier lieu **au service des hommes**, cette ambition se trouvant réalisée par la reconnaissance de prérogatives importantes telles que le droit à l'eau (cf. supra) et le droit à l'information et à la participation du public (art. 10). De même, une place éminente est attribuée au service public d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement (chap. X).

Le patrimoine collectif

Enfin, plusieurs dispositions importantes du projet s'attachent à la protection de l'environnement, des écosystèmes et du patrimoine culturel aquatique (chap. IX, section II).