

L'ALGERIANISATION DU MODELE GARDE-CÔTES : UNE OPTION ORIGINALE

ZERIZER Youcef
Membre de LADMAR, DOCTORANT
Faculté de droit et sciences politiques
Université d'Oran2, Mohamed Ben Ahmed

Résumé

Après avoir tenté de mettre en place une organisation administrative maritime inspirée de celle qui existe en France, les autorités algériennes ont finalement abandonné, cette option. Elles ont décidé, dès 1973 (ord. n° 73-12 portant création du SNGC), de remplacer l'organisation maritime existante par une nouvelle organisation tirée du modèle « garde-côtes », connu notamment aux Etats-Unis d'Amérique. Ayant servi comme exemple pour la création du service national de garde-côtes (SNGC) en Algérie, ce modèle d'organisation administrative maritime, connu universellement sous l'appellation « Coast-Guard », mérite donc un examen approfondi.

Ayant de bonnes raisons de ne pas importer en Algérie une organisation aussi géante, les autorités algériennes ont introduit des changements profonds, au modèle « Coast-Guard ». Elles ont opté pour un corps de « garde-côtes » propre à l'Algérie, qui se distingue amplement des « garde-côtes » des USA et de plusieurs autres pays, par des spécificités

découlant de la réalité algérienne. Mais pour préserver la pertinence de ce choix original, l'extension des pouvoirs de police judiciaire des personnels du SNGC ainsi que le placement de ce dernier sous une tutelle civile sont plus que nécessaires.

I- APERÇU SUR LE CORPS DES GARDE-COTES DES ETATS-UNIS :

L'origine de l'US Coast-Guard, «Garde-côtes des Etats unis » remonte au 04 août 1790, lorsque le Congrès américain donna son autorisation pour la construction d'une flotte de navires patrouilleurs pour l'application de la loi douanière des Etats-Unis. Cette mission avait été confiée à un service nommé « The Revenue Cutter Service » et placé sous l'autorité du ministère des finances. Fusionné avec le service de l'assistance des vies humaines, le service des douanes américaines est transformé, suite à la loi signée le 28 janvier 1915 par le président Wilson, en un corps de « Coast-Guard ». Cette loi précise que ce nouveau corps militaire constitue une des forces armées des Etats-Unis d'Amérique.

Mais en dépit de son statut militaire, cette loi le place sous l'autorité du ministère des finances et autorise son transfert à la marine américaine, en temps de guerre ou sur ordre du président. En 1936, les missions de ce corps ont été étendues. Il a été, dès cette date, investi des pouvoirs de police maritime générale. Il est désormais chargé de l'application de l'ensemble des lois fédérales en haute mer et dans tous les autres espaces maritimes sous juridiction des Etats-Unis d'Amérique.

L'évolution que ce corps avait connue, en termes de missions et de moyens, a conduit au changement de sa tutelle. En 1967, il passe du ministère des finances au ministère des transports. Suite à la promulgation, le 25 novembre 2002, de la loi sur la sécurité intérieure des Etats-Unis, il est transféré en application de cette loi au nouveau département ministériel chargé de la sécurité intérieure « Department of Homeland Security (DHS) ».

Le 1^{er} mars 2003, ce corps a commencé son fonctionnement sous sa nouvelle tutelle mettant ainsi fin à 35 années de service sous l'autorité du ministère des transports « Department Of Transportation (DOT) » par abréviation. Mais il est à noter que dans les trois changements successifs de tutelle de ce corps, le principe de son transfert pour servir comme force militaire au sein de l'US Navy,¹ en temps de guerre ou de crise, n'a jamais été remis en cause.

En effet, ayant d'importantes capacités de défense, classé 12^{ème} force navale à l'échelle mondiale, ce corps militaire qui agit, en temps de paix, de manière autonome par rapport à l'US Navy, est conçu de manière à être prêt à servir à tout moment comme une composante de cette marine de guerre. Ce transfert se décide sur ordre du Président. Il intervient en temps de guerre, sur autorisation du parlement américain.²

¹- Selon le site http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Coast_Guard The title 14 of the United States Code-Coast-Guard, prévoitce qui suit:“ the coast guard established January 28,1915, shall be a military service and a branch of the armed forces of the United States at all time. The Coast Guard shall be a service in the department of Homeland Security, except when operating as a service in the Navy.” (Site visité le 13 mars 2014).

²- Section 103 of the homeland security act (6 USC § 113) states that the Commandant of the Coast-Guard reports directly to the secretary of homeland security. As when the Coast-Guard was in the department of the treasury and transportation , notwithstanding the Coast Guard's presence in the department of homeland security the Coast-Guard operates as service in the Navy if Congress so directs in a declaration of war or when the President directs.

II- MISSIONS DES GARDE-COTES DES ETATS-UNIS :

Le corps des garde-côtes est la cinquième force militaire des Etats unis. Il a été clairement défini comme corps militaire dans le titre 14 du code des Etats-Unis portant sur le service de garde-côtes. En sa qualité de force armée, ce corps a participé à tous les conflits et guerres menés par ce pays depuis 1790. Il a pris part au débarquement durant l'offensive appelée « D-Day » (débarquement en Normandie, en France) et aux opérations menées contre les îles de l'océan Pacifique durant la Deuxième guerre mondiale, comme il a participé aux guerres menées contre le Vietnam et l'Irak.

En application du titre 14 du code des transports des Etats-Unis d'Amérique, le corps des garde-côtes a été habilité à appliquer les lois fédérales. Cette habilitation a été détaillée par la section 89 de ce titre. Celle-ci confère des pouvoirs de police générale à tous les officiers et sous-officiers de ce corps. Contrairement aux autres membres des autres forces armées, les militaires appartenant au corps de garde-côtes ne sont pas soumis aux obligations imposées par le « Posse Comitatus Act », qui interdit aux militaires américains d'interférer dans les missions d'application des lois.

D'autres pouvoirs de police ont été confiés aux officiers et sous-officiers de ce service par les sections 143 et 1401 du titre 14 du code des douanes des Etats-Unis. Ces dispositions confèrent aux personnels garde-côtes la qualité d'officier des douanes fédérales (federal custom officer). Cette qualité confère aux personnels des garde-côtes les mêmes pouvoirs de police que les officiers des douanes fédérales à l'effet d'exécuter ou de délivrer tout mandat d'arrêt et

de comparution et de procéder à l'arrestation de toute personne sans mandat de justice pour toute violation des lois. En général, les missions principales permanentes du corps de l'US Coast-Guard sont :

- l'application ou prestation du concours nécessaire pour l'application de toutes les lois fédérales applicables en haute mer et dans les espaces soumis à la juridiction des Etats-Unis d'Amérique ;

- la promulgation et l'application de la réglementation pour la préservation des vies humaines et des biens en mer ;

- la prise en charge de la signalisation maritime et le contrôle des mouvements des navires;

- la participation à la recherche scientifique océanique en haute mer et dans les espaces soumis à la juridiction des Etats-Unis d'Amérique ;

- la tenue de l'état prêt pour agir comme service de la marine en état de guerre.

III- LA CREATION DU CORPS DE GARDE-COTES ALGERIEN :

L'adoption du modèle d'organisation maritime « garde-côtes » en Algérie a été effectuée par voie d'ordonnance. Ce texte comprend des dispositions de loi et d'autres ayant seulement une valeur réglementaire.³ L'examen des travaux préparatoires de cette ordonnance offre une meilleure compréhension des raisons à l'origine de la décision de création d'un service garde-côtes, en 1973, et l'abandon de l'organisation administrative maritime qui existait avant cette date.

Il est expressément avancé dans les travaux préparatoires que l'organisation maritime en place a failli à sa mission et que les côtes algériennes n'étaient pas convenablement surveillées. Il a été jugé que cette situation était le résultat de la fragmentation des moyens humains et matériels et de l'inactive organisation maritime en place qui a entraîné une augmentation sensible des infractions maritimes. Ce dysfonctionnement ayant attiré l'attention des pouvoirs publics, il a été décidé de lui apporter une solution définitive.

Le groupe d'experts confirme que pour atteindre l'objectif recherché, l'organisation administrative maritime à mettre en place doit être légalement autorisée à intervenir dans le domaine du renseignement et de l'application des lois et règlements. Il estime qu'il n'est pas raisonnable de spécialiser un organe dans le domaine de l'intervention uniquement. Dans un tel cas, estimait-il, l'efficacité de ce dernier ne sera pas garantie car, cet organe dépendra du

³- La promulgation de l'ordonnance n°73-12 du 03 avril 1973 portant création du SNGC a eu lieu au nom du peuple algérien, ce qui lui confère la valeur de la loi mais elle comprend certains articles qui relèvent du domaine réglementaire selon la constitution.

processus de la collecte du renseignement et des procédures d'application des lois et des règlements qui lui échappent.

Pour identifier clairement le modèle d'organisation à retenir, ce groupe d'experts avait expressément recommandé, comme le montre le document portant sur les travaux préparatoires, de s'inspirer de l'exemple de « l'US Coast-Guard » qui a été adopté par plusieurs autres pays. La proposition de création d'un véritable service « garde-côtes » a été privilégiée et concrétisée par ordonnance.⁴ L'examen des dispositions de ce texte montre clairement ce qui suit:

- l'ordonnance de création du nouveau service a placé ce dernier sous l'autorité du ministre de la défense nationale, quoique l'ordonnance en langue arabe utilise le terme « tutelle ». Il paraît que ce terme est le plus approprié. Le ministre de la défense nationale n'a pas besoin d'exercer une autorité hiérarchique pleine et entière sur le SNGC, dès lors que ce service est chargé d'assurer des fonctions publiques civiles pour le compte des départements ministériels concernés ;

- L'ordonnance de création de ce nouveau service, prise sur proposition conjointe de trois départements ministériels a chargé ce service d'une mission fixée par les dispositions de l'article 11 de cette ordonnance qui est l'exercice, dans les limites de son territoire de compétence, des pouvoirs de police en matière maritime, douanière et pénale. Il ne doit assurer aucune mission de défense nationale

⁴- Voir l'ordonnance n°73-12 du 03 avril 1973 portant création du Service national de garde-côtes. (JO n°28 du 6 avril 1973).

De ce qui précède, il peut être conclu en résumé que les autorités nationales ont opté pour le modèle d'organisation « garde-côtes » et ont officiellement abandonné l'organisation maritime nationale inspirée de la pratique française. Elles ont ainsi mis en place un service unique sous statut militaire pour assurer des fonctions maritimes civiles qui restent sous la responsabilité des départements ministériels concernés.

En effet, la nature civile des missions confiées au service des garde-côtes mis en place, en application de l'ordonnance n°73-12, est expressément annoncée par les articles 8 et 9 de cette ordonnance.⁵ Ces deux articles ne déchargent pas, selon le cas, les ministères des transports, des pêches et des finances de leurs fonctions maritimes, malgré l'accomplissement de ces dernières par les personnels des garde-côtes, placés organiquement sous une tutelle militaire.

Pour confirmer la spécificité du SNGC, cette ordonnance n'a pas manqué, aussi, de préciser dans son article 10 que les rapports de ce service avec les autorités militaires devraient être fixés par arrêté du ministre de la défense nationale. Mais ce texte n'a apparemment pas été publié au Journal officiel. Quelle que soit la cause à l'origine de cette situation, le fait que le SNGC, soit chargé de missions purement civiles, la nature de ses rapports avec les autorités militaires doit être connue des autorités civiles, notamment les départements ministériels qui emploient ce service.

⁵- Les articles 8 et 9 de l'ordonnance n°73-12 du 03 avril 1973, stipulent ce qui suit: « Article 8 : le service qu'effectuent les fonctionnaires du SNGC en matière de navigation maritime et de pêche, est du ressort du ministère d'Etat chargé des transports. « Article 9 : le service qu'effectuent les fonctionnaires du SNGC en matière douanière, est du ressort du ministère des finances. »

IV- LES SPECIFICITES DU MODELE ALGERIEN DE GARDE-COTES :

1- L'indépendance du service de garde-côtes par rapport à la marine algérienne

L'examen des dispositions de l'ordonnance n° 73-12 portant création du SNGC montre que celle-ci a passé sous silence les rapports devant exister, en temps de paix et de guerre, entre le SNGC et la marine nationale. Ce silence pourrait être interprété comme une reconnaissance de l'indépendance de ces deux corps l'un par rapport à l'autre. Mais cette interprétation devient caduque avec une lecture approfondie des dispositions de l'article 10 de cette ordonnance.

En effet, l'article 10 doit être perçu comme étant la base juridique qui autorise le ministre de la défense nationale à fixer, par arrêté, les rapports du SNGC avec la marine nationale. Celle-ci étant la première autorité militaire qui partage, en temps de paix et en temps de guerre, le même territoire de compétence avec le SNGC, les rapports de ces deux corps devraient faire l'objet d'une réglementation détaillée.⁶

⁶ L'article 13 de l'ordonnance n°73-12 du 03 avril 1973 portant création du SNGC stipule ce qui suit : « Il n'est pas dérogé aux textes relatifs aux attributions de la marine marchande et de la marine nationale.

2- Le rapport du SNGC avec les autorités civiles

Malgré la reconnaissance expresse que les fonctionnaires du SNGC exercent des missions civiles qui restent du ressort des départements ministériels chargés des transports, des pêches et des finances, comme le précisent bien les articles 8 et 9 de l'ordonnance n° 73-12, ce service n'a pas été placé, dès 1973, sous le contrôle fonctionnel de ces ministères. Le SNGC était tenu uniquement de coopérer et d'échanger les informations avec ces derniers.⁷

Il a fallu attendre l'année 1996 pour constater une évolution dans le rattachement fonctionnel de ce corps. Le SNGC est désormais tenu de rendre compte de ses activités, à travers le chef du département des affaires maritimes, aux ministres chargés des transports et des pêches. Cette évolution marque donc un passage de la simple obligation d'échange d'information et de coopération à celle de présentation obligatoire de véritables comptes rendus aux départements ministériels concernés.

Mais cette évolution⁸ reste en deçà de la normalisation de ce genre de rapports. Dans l'exercice de ses missions civiles, le SNGC devrait être placé sous le contrôle fonctionnel total du département ministériel concerné par l'activité exercée. Les personnels du SNGC devraient, en conséquence, relever dans l'exercice de leurs attributions civiles, de ces ministères et ce en dépit de leur appartenance au plan organique au ministère de la défense nationale.

⁷ - L'alinéa 2 de l'article 11 de l'ordonnance n°73-12 du 03 avril 1973 stipule que : « les services effectués, en vertu des articles 8 et 9 ci-dessus, sont accomplis par le SNGC, en étroite collaboration avec les départements ministériels concernés, notamment par l'échange des informations. »

⁸ - L'article 7 du décret exécutif n°96-350 du 19 octobre 1996 relatif à l'administration maritime locale stipule ce qui suit : « Dans l'exercice des missions des structures telles que précisées à l'article 2 ci-dessus, le chef du département des affaires maritimes rend compte de l'exercice de ces activités aux ministres chargés des transports et des pêches. »

3- Un service de garde-côtes relevant de la défense nationale, armé d'un personnel civil assimilé aux militaires

Parmi les spécificités du modèle algérien de garde-côtes, la décision initiale est d'armer ce service militaire par un personnel civil assimilé. L'article 7 de l'ordonnance portant création du SNGC, stipule expressément que ce service se compose dans son ensemble de personnels civils assimilés aux militaires.

Cependant, en pratique, les dispositions de l'article 7 ci-dessus n'ont jamais pu être mises en application. Bien au contraire, le lancement initial du SNGC n'aurait jamais pu être effectué sans l'apport précieux des officiers, sous-officiers et matelots de la marine nationale. La militarisation des personnels garde-côtes a été officiellement confirmée, en 1996, lors de la première mise en application de l'article 7 ci-dessus. Certes, cette fois-ci les personnels civils assimilés n'ont pas été écartés, mais les trois corps constitués au sein du SNGC sont armés surtout d'officiers et de sous-officiers des forces navales titulaires des diplômes requis.⁹

En effet, le décret de 1996, portant création des corps d'administrateurs des affaires maritimes, d'inspecteurs de la navigation et du travail maritime et d'agents garde-côtes a définitivement mis fin à la situation ambiguë concernant le statut des personnels du SNGC. Les statuts de civil assimilé ou de militaire à eux seuls ne confèrent plus aux personnels du SNGC les prérogatives de police administrative maritime ou de police judiciaire. En application des dispositions

⁹ - Voir le décret présidentiel n°96-437 du 1^{er} décembre 1996 portant création des corps d'administrateurs des affaires maritimes, d'inspecteurs de la navigation et du travail maritime et des agents garde-côtes. (JO n°75 du 4 décembre 1996).

de ce décret, seuls les personnels de ce service, civils et militaires appartenant aux trois corps sus-cités, peuvent exercer ces fonctions.

4- Des missions multiples avec des pouvoirs limités

L'ordonnance portant création du SNGC a chargé ce service à caractère national de l'ensemble des missions de police administrative maritime et de police judiciaire dans les limites de son territoire de compétence. Mis à part les rôles confiés aux commandants des bâtiments de la marine nationale et des autres navires d'Etat, le SNGC est censé être l'unique représentant de l'Etat algérien en mer. Cette situation découle de la dissolution des services de police de l'inscription maritime, de la gendarmerie maritime et des douanes maritimes et du remplacement de ces trois services par le SNGC en qualité d'autorité de police unique en mer.

Si les dispositions de l'ordonnance n'ont pas manqué de définir clairement les missions du SNGC, en matière de pouvoirs à conférer aux personnels de ce service pour l'exécution de ses missions, cette ordonnance est restée très vague, voire confuse. Seul son article 11 traite, en utilisant une terminologie générale, des pouvoirs de police conférés aux personnels assermentés du SNGC.¹⁰ En effet, en matière de police administrative maritime exercée au niveau local par les personnels du SNGC, d'importantes précisions ont été apportées dès 1996 et confirmées en 1998 par le CMA modifié et

¹⁰ - L'alinéa 1 de l'article 11 de l'ordonnance n°73-12 du 03 avril 1973 portant création du service national de garde-côtes, modifiée et complétée, stipule ce qui suit : « Les personnels du service national de garde-côtes exercent leurs pouvoirs de police conformément aux textes en vigueur régissant l'exercice des pouvoirs de police en matière maritime, douanière et pénale. A ce titre et suivant les règles et conditions en usage, ils sont assermentés devant les tribunaux. ».

complété. Par contre, les pouvoirs de police judiciaire sont à ce jour exercés dans un cadre juridique frappé d'une certaine confusion.

Ladite confusion découle essentiellement du fait que les personnels du SNGC, dont notamment ceux appartenant au corps des administrateurs des affaires maritimes, ne sont pas reconnus, à ce jour, par le code de procédure pénale comme officiers de police judiciaire. L'absence de cette qualité pour ces personnels ne cadre pas avec leur pouvoir de police générale qu'ils exercent en remplacement des organes de l'Etat qui étaient chargés de la police en mer. N'étant, aux termes du code de procédure pénale, ni officiers ni agents de police judiciaire, les personnels du SNGC ne peuvent être classés, en même temps, parmi la catégorie des fonctionnaires, prévue par l'article 27 de ce code et qui sont habilités à exercer, certains pouvoirs de police judiciaires seulement. Un tel classement serait contraire aux dispositions de l'article 11 de l'ordonnance portant création du SNGC.

CONCLUSION:

Ayant de bonnes raisons de ne pas importer en Algérie une organisation aussi géante, les autorités algériennes ont introduit des changements profonds, au modèle « Coast-Guard ». Elles ont opté pour un corps de « garde-côtes » propre à l'Algérie, qui se distingue amplement des « garde-côtes » des USA et de plusieurs autres pays, par des spécificités découlant de la réalité algérienne. Mais pour préserver la pertinence de ce choix original, l'extension des pouvoirs de police judiciaire des personnels du SNGC ainsi que le placement de ce dernier sous une tutelle civile sont plus que nécessaires.

<i>Pour citer cet article :</i>
Youcef ZERIZER, «<i>L'algérianisation du modèle garde-côtes : une option originale</i>», Revue de droit des transports et des activités portuaires, Volume III / N°01, année 2016 (PP 164-178).