

LA NECESSAIRE ADAPTATION DES PORTS ALGERIENS : LES OUTILS JURIDIQUES

BOUKHATMI Fatima

Professeur et directrice du Laboratoire de droit des transports et des activités portuaires

Faculté de Droit et des Sciences Politiques, Université Oran2, Mohamed Ben Ahmed - Algérie

afane_fatima@yahoo.fr

Date d'envoi: 02 / 06 / 2018	date d'acceptation: 12 / 09 / 2018	date de publication : 12 / 12 / 2018
------------------------------	------------------------------------	--------------------------------------

INTRODUCTION. GENERALITES

1- Les ports face au contexte commercial international, les nouvelles données.

Les ports à l'échelle internationale, ont du s'adapter afin d'assurer le traitement des échanges commerciaux internationaux particulièrement massifiés au cours de ce début de siècle. Cette intensification du commerce international -- ayant entraîné le gigantisme des navires, leur spécialisation, celle des terminaux portuaires et une lourde infrastructure portuaire -- a mis en place des outils techniques et informatiques performants, **conteneurisation¹, multimodalisme² et plateformes**

¹Phénomène apparu dans la deuxième partie du 20^{ème} siècle, il a révolutionné le transport de même que les techniques de manutention vu son impact en matière de gain de temps, de simplification des opérations de manipulation, de limitation des risques et de réduction des coûts. Voir « La révolution du conteneur » Note de synthèse numéro 49 ISEMAR.

² C'est l'acheminement de la marchandise quelque soit la voie empruntée (air, mer terre et voie ferrée) sans rupture de charge de bout en bout ou de porte à porte d'où le gain de temps et le moindre coût.

logistiques³, échange des données informatisées⁴ (EDI), ces éléments ayant révolutionné le paysage maritime et portuaire et celui du transport d'une façon générale.

Parallèlement se sont développées de **nouvelles professions** permettant une meilleure prise en charge du navire et de la cargaison dans l'enceinte portuaire pour une évacuation plus rapide de la marchandise hors du port ou au contraire un chargement accéléré à bord du navire.

Face à une infrastructure portuaire lourde et coûteuse et l'impossibilité de l'Etat à y faire face, l'appel au secteur privé, notamment étranger, dans le financement des travaux et outillages portuaires et leur gestion et exploitation est une perspective de développement des ports qui s'avère incontournable. La tendance est actuellement à **la formule partenariat public privé portuaire** bien que l'expérience en Algérie en soit encore à ses débuts. Reste à savoir si cette formule est la solution idoine à la modernisation des ports algériens.

2- Le port, le maillon faible dans la chaîne du transport en Algérie.

Il faut savoir que les ports en Algérie – à l'instar des ports maghrébins -- souffrent d'une concentration de trafic due à des

³ C'est un lieu où convergent les marchandises provenant de différents endroits afin d'être dirigées vers leur destinataire final, si possible sans délai de stockage n'étant pas un entrepôt. L'intérêt pour l'entreprise d'y faire appel réside dans la réduction des coûts de logistique.

⁴ L'échange de données informatisées est une technique qui remplace l'échange physique de documents par des échanges entre ordinateurs connectés par liaisons spécialisées ou par réseaux sur la base de normes techniques internationales de référence.

lourdeurs administratives quand il ne s'agit pas de longues attentes en rade et à quai ou d'exiguïté de terminaux à conteneurs. Construits en fonction des besoins coloniaux, ils n'ont pas subi dans leur infrastructure de changements radicaux.

Les armateurs fixent leurs tarifs de transport maritime non seulement en fonction du port de destination, mais également en tenant compte des risques de séjour prolongé de leurs navires, assurances, risques de saisies, délais de restitution des conteneurs etc.

Par ailleurs le port est un espace où se côtoie *une multitude d'intervenants exerçant des activités spécifiques* – bien que polyvalentes -- et qui assurent la prise en charge *administrative, commerciale et technique* du navire et de la marchandise. Leurs activités se complètent et souvent s'entrecroisent. et de ce fait leur typologie est difficile à esquisser.

Ils sont sériés en **intervenants chargés de missions de puissance publique** (*exploitation, gestion et sécurité*) et en **intervenants commerciaux** (*manutention, acconage, consignation etc*).

Dès la deuxième moitié du 20^{ème} siècle le paysage portuaire au niveau mondial s'est métamorphosé et on parle actuellement de **port de quatrième génération** lesquels sont des ports réseaux occupant une place déterminante dans les chaînes logistiques intercontinentales⁵ propulsant le flux des

⁵ Dans les ports de quatrième génération il existe une coordination synchronisée des membres du réseau de même qu'une convergence des acteurs vers le même objectif, l'autorité portuaire y jouant un rôle de régulation et se limitant à assurer la sécurité nautique et la police.

marchandises et partant celui des échanges commerciaux internationaux.

Ainsi le rôle du port, sa gestion et son exploitation ont subi de profonds changements d'ordre structurel, organisationnel et professionnel.

En matière structurelle sont apparus entre autres

- les ports d'éclatement (hub) ports aménagés pour accueillir les gros porte-conteneurs⁶ et permettre le déchargement des marchandises sur des navires de moindre tonnage pouvant être accueillis par des ports de première génération (feeders)⁷.

- les autoroutes de la mer qui sont constituées par des services réguliers et fréquents de navires rouliers offrant une alternative à la route entre deux ports déterminés.

En matière organisationnelle, les plateformes portuaires et les terminaux à conteneurs spécialisés constituent un espace privilégié dans la gestion du flux des services portuaires. La performance logistique est un indice de rendement portuaire exprimant le degré de son développement.

En matière professionnelle, les acteurs doivent répondre à des exigences d'efficacité et de compétence permettant une fluidité maximum de la marchandise en voie de chargement, de déchargement ou d'acheminement à l'extérieur du port (vers le

⁶ Le St Exupéry pouvant transporter plus de 20000 boites a été livré à la CMA CGM en janvier 2018

⁷⁷ C. SCAPEL, 'Le gigantisme et le transport maritime de marchandises', Revue de droit commercial maritime aérien et des transports, 2008, p. 197.

destinataire ou vers les entrepôts sous-douane⁸). Accompagnant la mutation des ports, les activités portuaires se sont transformées, diversifiées et professionnalisées. Le port ne peut être rentable et compétitif que si les intervenants portuaires font œuvre de facilitation du transit portuaire.

Force est de constater que les insuffisances infrastructurelles des ports algériens et leur gestion inappropriée en font une source de surcoûts pénalisant en dernier ressort le consommateur⁹.

3- Le port, quelques repères juridiques

La typologie classique des ports les série en quatre catégories : **le port service, le port outil, le port foncier et le port privé**. Cette classification correspond à la gradation de l'impact étatique dans l'espace portuaire (propriété de l'infrastructure et de la superstructure portuaire et son exploitation). La législation est élaborée en fonction du choix préconisé. Ainsi en Algérie les textes traduisent le choix du **port service** impliquant l'autorité portuaire dans l'activité portuaire dans son ensemble, de la propriété du domaine portuaire et de ses infrastructure/superstructure jusqu'à son exploitation. Quelques services sont assurés cependant par des entités privés¹⁰ ou public/privés¹¹.

⁸ Décision de la direction générale des douanes et relatives aux ports sec (JO n°33/11).

⁹La facture transport maritime est estimée à une valeur de 4 milliards de dollars annuellement alourdissant considérablement la balance des paiements à laquelle s'ajoute la facture des surcoûts portuaires. De même que Les redevances relatives au retard de retour des conteneurs à leur armateur – appelées à tort surestaries – représentent un coût en devises important à transférer malgré l'effort de réglementation mis en place à cet effet.

¹⁰La consignation ou le commissionariat en douane.

Un véritable corpus portuaire¹² a été inséré dans l'ordonnance 76-80 du 23 octobre 1976 portant code maritime (CMA) modifiée et complétée par la loi 98-05 dans son livre 3.

L'article 888 y définit le port comme étant « **un point du rivage de la mer, aménagé et équipé pour recevoir et assurer toutes les opérations de commerce maritime de pêche et de la plaisance** ». Les ports de commerce – auxquels nous nous intéresseront dans cette étude -- sont ceux « **destinés à assurer dans les meilleures conditions économiques et de sécurité, toutes les opérations d'embarquement et de débarquement de personnes, de marchandises et d'animaux vivants transitant du mode maritime au mode terrestre de transport et inversement ainsi que toutes les opérations liées à la navigation** » (art. 889 CMA) . Par ailleurs il est souligné que « **sont exercées au niveau des ports des missions de puissance publique et de service public et des activités commerciales** » (art. 890 CMA).

Il existe également une réglementation algérienne relative aux professions portuaires – les auxiliaires du transport – quelque peu éparse et qui n'appréhende que partiellement l'ensemble de ces activités¹³.

¹¹ L'exploitation du parc à conteneur des ports d'Alger, de Bejaia et de Djendjen.

¹² Il n'existe pas dans la législation algérienne un code portuaire indépendant ; Le livre 3 de la loi 98-05 regroupe les principales dispositions de droit portuaire mais il faut y ajouter des textes disparates, par exemple le décret exécutif 01-02 du 6 janvier 2002 fixant le règlement général d'exploitation et de sécurité des ports ...

¹³ Article 609 et suiv. CMA ; article et suiv. décret exécutif 01-02 du 6 janvier 2002 fixant le règlement général d'exploitation et de sécurité des ports.

Au vu de ces données faisant état de l'apport des technologies modernes dans l'espace portuaire et la nécessité de leur adapter cet espace, nous essaieront d'analyser la législation algérienne en la matière, sachant que transitent annuellement à travers les ports algériens plus de 96 millions de tonnes de marchandises hors hydrocarbures d'un montant de 60 milliards de dollars que gèrent une population hétéroclite-- les auxiliaires du transport maritime¹⁴ -- dans un espace occupé par une infrastructure portuaire quasi obsolète¹⁵ répondant actuellement au concept de port service¹⁶.

L'adaptation des ports algériens à ce nouveau contexte et sachant que l'Etat ne peut prendre en charge leurs restructuration infrastructurelle et managériale, **le partenariat public privé s'avère une formule pertinente pour le développement des ports.**

La question se pose de savoir quels sont les outils juridiques mis ou à mettre en place pour permettre la consécration du partenariat public privé portuaire et à cette fin de sortir du **port service** (service port) pour s'acheminer vers le **port foncier** (landlord port). Ce dernier semble correspondre au mieux -- pour le moment --, à la conjoncture économique globalisée, la présence du secteur privé ou semi étatique à côté de structures purement étatiques permettant une exploitation rationnelle et

¹⁴ BOUKHATMI F., « Les auxiliaires du transport maritime en droit algérien », DMF 690, p. 267.

¹⁵ Les ports algériens ont été construits dans la logique de rentabilité économique coloniale; quelques aménagements structurels ont cependant été réalisées mais jugés insuffisants au regard des attentes des ports modernes.

¹⁶ Dans la typologie des ports, le port service se caractérise par la mise étatique sur l'infrastructure, la superstructure et l'exploitation portuaire. Les autres services sont à majorité publics.

fructueuse de l'espace portuaire algérien a même de l'élever au rang des ports modernes.

L'enjeu de ce partenariat réside dans la modernisation des infrastructure/superstructure portuaires accompagné d'un changement radical de la gestion portuaire avec un personnel performant. Il faut cependant noter que qu'à l'exception des opérations d'ouverture du capital, le processus de partenariat en Algérie n'est pas intégralement encadré par un dispositif juridique spécifique¹⁷ mais il existe déjà un cadre juridique pouvant lui donner forme¹⁸.

Nous nous pencherons donc sur une expérience relativement nouvelle dans le contexte portuaire algérien -- la formule partenariat public privé portuaire -- formule qui a été choisie pour la gestion de parcs à conteneurs dans certains ports algériens¹⁹ et les outils juridiques adoptés pour sa mise en œuvre **(Première partie)**. Constatant que cette formule n'a pas été réitérée pour d'autres ports, nous essaieront de déterminer les obstacles à sa mise en place **(Deuxième partie)**.

¹⁷ Mis à part les partenariats dans le secteur des hydrocarbures qui sont régis par la loi 05-07 modifiée et complétée.

¹⁸ Le code de commerce, le code civil, la loi 16-09 du 3 aout 2016 relative à la promotion de l'investissement, l'ordonnance 01-04 du 20 aout 2001 relative à l'organisation la gestion et la privatisation des entreprises publiques économiques complétée, l'ordonnance 03-03 du 19 juillet relative à la concurrence modifiée et complétée, l'ordonnance 03-11 du 26 aout 2003 relative à la monnaie et au crédit, la loi domaniale, les règlements et instructions de la Banque d'Algérie etc.

¹⁹ Le partenariat est un phénomène relativement récent en matière portuaire (2009) en Algérie, contrairement au domaine pétrolier.

I- LE PARTENARIAT PUBLIC/ PRIVE/ PORTUAIRE : LES OUTILS JURIDIQUES

La Banque mondiale définit le partenariat public privé comme **un contrat à long-terme, entre une entité publique et une société privée, au vu duquel la société privée s'engage à fournir un service global pouvant combiner financement, conception, réalisation, exploitation et maintenance d'une infrastructure publique**. La société privée est rémunérée

- soit par les redevances payées directement par les usagers,
- soit par des paiements de l'entité publique, conditionnés à l'atteinte de certains niveaux de performance du service,
- soit par une combinaison des deux.

L'espace portuaire économiquement et stratégiquement parlant étant un espace particulier, il obéit à des règles de mise en place spécifiques de ce partenariat²⁰.

Ce dernier a commencé à prendre forme en Algérie en 2009 avec la création de Dubai world el Djazair au port d'Alger. Sa consécration n'a pu être réalisée que grâce à une plate-forme juridique existante dans la législation algérienne. Il s'agit des articles 892²¹ et 903²² du CMA ainsi que les dispositions

²⁰Rapport du secrétariat de la CNUCED : UNCTAD/SDTE/TLB/5, 31 mars 2003 : « Réformes et place du secteur privé dans les ports africains ».

²¹ L'article 892 stipule « sont exercées au niveau des ports des missions de puissance publique et de service public et des activités commerciales »

²² L'article 903 édicte : « L'occupation du domaine public portuaire est autorisée à titre précaire et révocable. Elle est réservée aux activités et services liés directement à l'exploitation portuaire. Elle ne doit pas compromettre sa conservation et son développement »

instaurant l'Autorité portuaire²³. Existaient ultérieurement des dispositions du code civil pertinentes en la matière ; à savoir celles régissant le contrat de management²⁴ et celles régissant les sociétés d'économie mixte²⁵. Il faut également noter un texte relativement récent qui met en place un nouvel outil pouvant être d'un grand intérêt pour la mise en place de ce partenariat. Il s'agit du texte instaurant et réglementant la délégation de service public²⁶. Notons enfin l'existence de « la Charte Tripartite relative au partenariat des sociétés du 23 décembre 2017 » un texte de portée plus large qui définit les contours du partenariat public privé en Algérie.

A- Du monopole étatique à l'incursion de l'espace portuaire par le secteur privé: les articles 892 et 903 du CMA.

L'agencement de ces deux articles a permis de lever les premiers obstacles juridiques nécessaires à la mise en place du partenariat public privé portuaire (PPPP) dans les ports d'Alger, Bejaia et Djen-Djen par le biais de **la convention de terminal a conteneur**, elle-même consacrant **la concession de l'exploitation des services de manutention, d'acconage**.

1) La concession, technique de gestion des ports consacrée par l'article 903 de la loi 98-05.

²³ Décret exécutif 99-199 fixant le statut-type de l'autorité portuaire

²⁴ Loi 89-01 du 7 février 1989 modifiant et complétant l'ordonnance 75- 58 du 26 septembre 1975 portant code civil.

²⁵ Loi 86-13 du 29 aout 1986 modifiant et complétant la loi 82-13 du 28 aout 1982 relative à la constitution et au fonctionnement des sociétés d'économie mixte.

²⁶ Décret exécutif 18-199 du 2 aout 2018 relatif à la délégation de service public.

- La concession est un contrat entre l'administration publique et une personne privée par lequel la première autorise la seconde, moyennant une rémunération, à occuper un domaine public ou à effectuer un ouvrage ou à exploiter une activité déterminée. La loi domaniale²⁷ a défini la concession comme suit dans son article 64 bis : **c'est l'acte par lequel, l'autorité concédante confie sous la forme d'un contrat à une personne physique ou morale dite concessionnaire le droit d'exploiter une dépendance du domaine public naturel ou le droit de financer de construire et ou d'exploiter un ouvrage public dans le but de service public pendant une période déterminée à l'issue de laquelle l'ouvrage ou l'équipement faisant l'objet de la concession revient à l'autorité concédante ».**

La législation portuaire algérienne s'était précédemment adaptée et autorisé **« l'occupation du domaine public portuaire à titre précaire et révocable réservée aux activités et services liés directement à l'exploitation portuaire²⁸ »**. Cette occupation se fait à travers la concession.

- Technique classique relevant du droit administratif, elle n'est nouvelle que par rapport aux entreprises étrangères souhaitant intervenir dans les ports, cette technique étant déjà utilisée pour des entreprises

²⁷Loi 08-14 du 2à juillet 2008 portant loi domaniale

²⁸ Article 903 de la loi 98-05 du 25 juin 1998 modifiant et complétant l'ordonnance 76-80 portant code maritime.

nationales ou administrations activant dans l'enceinte portuaire²⁹.

Concernant les activités portuaires elle n'induit pas une privatisation du port mais c'est plutôt une technique de gestion portuaire allant dans le sens de l'amélioration et la modernisation des prestations et des infrastructures portuaires. Elle peut être considérée comme étant un contrat de performance permettant un apport de capitaux et une mise à niveau des ports selon les standards internationaux impliquant ainsi formation, know how et productivité.

- Parallèlement, la levée du monopole étatique sur les activités commerciales portuaires a été également consacrée : *« le remorquage, la manutention et l'acconage constituent des activités commerciales portuaires qui peuvent être exercées par toute personne physique de nationalité algérienne ou toute personne morale de droit algérien... »*³⁰. Des textes réglementaires ont précisé les modalités d'application de ce principe de démonopolisation de certaines activités commerciales portuaires³¹.

La loi 98-05 portant code maritime a ainsi permis d'un côté l'occupation du domaine portuaire, cette occupation étant

²⁹ Rappelons que le système de la concession est également adoptée dans le cadre de l'accès au service de transport maritime par le secteur privé²⁹. (Décret exécutif 08-57 du 13 février 2008 fixant les conditions et les modalités de concession d'exploitation des services de transport maritime).

³⁰ Articles 892 de la loi 98-05 du 25 juin 1998 modifiant et complétant l'ordonnance 76-80 portant code maritime

³¹ Décret exécutif du 8 novembre 2008 modifiant le décret exécutif du 15 avril 2006 fixant les conditions et modalités d'exercice des activités de remorquage, de manutention et d'acconage dans les ports.

bien sur réglementairement encadrée et d'un autre côté permis au secteur privé d'investir l'espace portuaire dans des activités déterminées.

La concession va être matérialisée par une **convention de concession**.

Cette technique a été utilisée pour les partenariats avec des investisseurs étrangers dans le cadre de l'exploitation de terminaux à conteneurs mais le retour d'expérience est mitigé³² à tel point qu'aucune autre expérience n'a été tentée depuis lors dans le domaine.

2) La convention de terminal à conteneurs, outil contractuel privilégié du partenariat public privé portuaire³³.

- On ne trouve pas une définition précise du **terminal à conteneurs** dans la législation algérienne mis à part quelques dispositions éparses lui faisant référence. Ainsi le terminal à conteneurs est sérié comme étant une zone portuaire clôturée³⁴ dans laquelle « l'autorité portuaire peut aménager des emplacement spéciaux ou terminaux réservés aux conteneurs³⁵ »

- L'outil juridique utilisé par le législateur algérien en vue d'autoriser le secteur privé à investir

³²La presse spécialisée fait état de dysfonctionnements dans le parc à conteneurs du port d'Alger dus à l'inexécution des engagements de la partie étrangère voir L'Eco num. 81 Janvier 2014 P. 28

³³C. MERLIN : « L'outil contractuel majeur en France : la convention de terminal », AFDM/IMTM, Colloque d'Abidjan, 1^{er} Janvier 2016

³⁴Décret exécutif 01-02 du 6 janvier 2002 fixant le règlement général d'exploitation et de sécurité des ports

³⁵Article 6 du décret exécutif 01-02 du 6 janvier 2001 fixant le règlement général d'exploitation et de sécurité des pots.

l'espace portuaire est **la concession**³⁶ des activités commerciales portuaires et particulièrement du terminal à conteneurs. Cette technique a été utilisée pour les trois exemples cités plus haut. Le choix des opérateurs concessionnaires se fait soit par appel à la concurrence soit dans le cadre d'une négociation directe sur la base de la notoriété du postulant, de son apport managérial et technique et de l'intérêt de son investissement pour l'économie nationale.

L'autorité portuaire -- autorité concédante habilitée à désigner le concessionnaire -- n'ayant pas encore vu le jour, ce sont les instances tutélaires qui ont désigné les concessionnaires et délivré l'agrément pour les trois exemples cités plus haut.

La technique de la concession s'appliquant à la gestion du terminal à conteneurs est concrétisé par la convention de terminal³⁷ laquelle englobent les droits et obligations des parties.

- La convention de terminal doit répondre aux exigences du **contrat de management** lequel est défini comme le contrat par lequel « un partenaire qui jouit d'une réputation bien établie dénommé gestionnaire s'engage à gérer au nom et pour le compte d'une entreprise publique ou d'une société d'économie mixte, moyennant rémunération tout ou partie du patrimoine de cette dernière, en y apportant son label, selon les normes et standards et à

³⁶ BOUKHATMI F. « Le partenariat public privé, l'exemple des concessions portuaires » colloque international sur le partenariat public privé, les 17 et 18 juin 2009 Univ. Oran

³⁷ MAHI F.Z. « Partenariat public privé : la concession de terminal portuaire » thèse de doctorat LMD, 21 mai 2017, Oran 2.

la faire bénéficier de ses réseaux de promotion et de vente³⁸ ».

- Il convient de signaler que cette concession est attribuée à une société de droit algérien (société par action généralement) dont le partenaire étranger doit détenir au maximum 49% du capital social au regard d'un avis d'appel d'offres régi par le code des marchés publics et de la délégation de service public³⁹.

Devraient figurer dans cette convention des clauses déterminant : le périmètre physique et fonctionnel de la convention, la possibilité des objectifs et des indicateurs de développement assortis éventuellement de sanctions, le partage des responsabilités pour la maintenance du terminal, les redevances domaniales, la durée de la convention, le devenir des outillages et autres biens en fin de convention etc.

En résumé, on peut définir la concession portuaire comme une convention qui a pour objet l'externalisation d'une mission globale impliquant l'occupation et l'exploitation d'un espace du domaine public portuaire. Signalons qu'elle diffère de la convention « Built, Operate, Transfer » (BOT), lequel permet l'externalisation de tout un service public portuaire, de la conception d'un projet à son exploitation, impliquant le financement et la construction⁴⁰. Relevons que ces techniques

³⁸ Art 1 de la loi 98-01 du 7 février 1989.

³⁹ Décret présidentiel n°15-247 du 16 septembre 2015 portant réglementation des marchés publics et des délégations de service public.

⁴⁰ Il existe des variantes de ces titres donnant l'accès au secteur privé à l'exploitation d'un service public. Voir MAHI F.Z. « Partenariat public privé : la concession de terminal portuaire » thèse de doctorat LMD, 21 mai 2017, Oran 2.

bien équilibrées vont dans le sens des intérêts partagés de la collectivité et des investisseurs privés⁴¹.

Le succès du montage juridique du partenariat public privé portuaire est redevable d'un personnel portuaire à la hauteur des tâches multiples qu'il est amené à effectuer. « *Il faut recevoir, pointer, stocker charger, soigner, réexpédier la marchandise...remplir les documents et accomplir les formalités, gérer la logistique, les véhicules et le parc à conteneurs* »⁴².

B- Les auxiliaires du transport : une réglementation disparate et incomplète.

Le développement des ports se fait grâce à la dialectique terre-mer laquelle est assurée par les auxiliaires du transport.

L'art. 40 de la loi 01-13 du 7 août 2001 portant orientation et organisation des transports terrestres les définit ainsi : « ***Ce sont des personnes physiques ou morales exerçant des prestations complémentaires en amont et en aval de l'activité de transport et qui concourent à en améliorer la fluidité et la productivité*** ».

En Algérie ils font l'objet d'une réglementation disparate et souvent incomplète.

1- Une réglementation disparate.

On trouve cette réglementation dans des textes généraux mais également spécifiques.

⁴¹ M. N'DENDE « Concessions en eaux troubles », Jeune Afrique, numéro 2742, Dossier Transport maritime.

⁴² REMOND-GOUILLOUD M, Droit maritime, Le contrat de transport, DALLOZ, p. 40.

- ***Les textes généraux:***

La charnière du droit des contrats étant bien sur le **code civil** (Ord. 75-58 du 26 septembre 1975 modifiée et complétée), les contrats liant les auxiliaires obéissent fondamentalement à ses règles. Apparaissent quelques dispositions relatives au **commissionnaire de transport** dans le code de commerce (ord. 75-59 du 26 septembre 1975). **Le commissionnaire en douane** suscite l'intérêt du législateur dans le code des douanes (loi 79-07 du 21 juillet 1979 modifiée et complétée). Des agents relevant d'administrations ministérielles exercent également leur mission au niveau du port (loi 09-03 du 25 février 2003 modifiée et complétée relative à la protection du consommateur.). **Le consignataire du navire et de la marchandise**, ainsi que **le courtier maritime** font l'objet de dispositions générales dans le code maritime (ord. 76-80 du 23 octobre 1976 amendée et complétée).

Le décret exécutif 02-01 du 6 janvier 2002 fixant le règlement général d'exploitation et de sécurité des ports apporte quelques éclairages assez lapidaires sur les professions portuaires aussi bien techniques que commerciales telles que le pilotage, le remorquage, lamanage, avitaillement, manutention et acconage.

- ***Les textes spécifiques:***

Ces textes spécifiques peuvent être séries entre ceux relatifs aux **auxiliaires commerciaux et techniques** d'une part et ceux relatifs aux **auxiliaires administratifs** d'autre part. Ils

représentent l'aspect réglementaire⁴³ des textes cités plus haut et font référence à des professions « orphelines »⁴⁴ au sens où elles sont peu répandues et mal connues, malgré l'importance de leur activité dans l'enceinte portuaire.

Les auxiliaires administratifs relèvent d'administrations centrales ministérielles et veillent au respect des normes sécuritaires, d'hygiène, de contrôle et de lutte contre la fraude⁴⁵.

A l'évidence il en ressort une réglementation disparate mais également incomplète.

2- Une réglementation incomplète.

1) Quelques exemples d'activités négligés

1- L'expertise maritime⁴⁶.

Figure déterminante dans le paysage portuaire il est principalement présent dans le contentieux maritime ayant pour

⁴³ -- DE 94-231 du 27 juillet 1994 fixant les conditions et modalités de la profession de commissionnaire de transport de marchandises.

--DE 06-08 du 9 janvier 2006 fixant l'organisation du pilotage, les qualifications professionnelles du pilote et les règles d'exercice du pilotage dans les ports

--DE 08-363 du 8 novembre 2008 fixant les conditions d'exercice des activités de remorquage, d'acconage et de manutention.

-- DE 09-183 du 10 mai 2009 fixant les conditions d'exercice des activités des auxiliaires de transport maritime

⁴⁴ --DE 07-220 du 14 juillet 2007 fixant les conditions d'agrément, d'exercice et de radiation des experts, commissaires d'avaries.

--Arrêté interministériel du 13 mars 1989 fixant les conditions d'exercice de la fonction d'expert dispatcheur.

-- D.72-196 du 5 octobre 1972 relatif à la reconnaissance des sociétés de classification dans le domaine de la marine marchande.

⁴⁵ DE 05-467 du 10 décembre 2005 fixant les conditions et modalités de contrôle aux frontières des produits importés.

-- DE 10-288 du 14 novembre 2010 relatif aux personnes habilitées à en détail les marchandises importés ou destinées à l'exportation

⁴⁶ Loi 95-07 modifiée et complétée du 25 janvier 1995 relative aux assurances, articles 269 et suiv.

source les avaries de marchandises ou de navires. Il est généralement agréé par une compagnie d'assurances en vue de présenter ses rapports d'expertise pour l'évaluation de la réparation due aux dommages causés à la marchandise ou au navire.

2- Le lamanage

Très peu de dispositions lui sont dédiées⁴⁷. C'est l'opération consistant à saisir les amarres des navires et à procéder à leur capelage et décapelage sur les organes spécialement établis à cet effet sur les ouvrages d'accostage.

Il est à relever que cette activité a tendance à devenir obsolète vu la taille des navires de plus en plus volumineuse et nécessitant des moyens plus performants assurant la mise à quai des navires.

3- Le courtier maritime assurant la conduite en douane du navire.

Le courtier maritime dans le sens ancien de la profession assurait l'introduction du navire en douane. Cette activité est en réalité prise en charge par l'agent consignataire qui l'assume sans qu'aucun texte ne lui en attribue explicitement la mission. la mission.

⁴⁷ DE 01-02 du 6 janvier 2002 fixant le règlement général d'exploitation et de sécurité des ports

4- Les sociétés de classification.

Disposant de moyens plus efficaces et de personnels plus compétents que les administrations nationales dans la vérification de la conformité technique de certains navires au vu des normes établis par les conventions internationales, leur mission principale est d'octroyer à chaque navire inspecté une *cote* ou *classe* au navire, formalisée par 'un certificat renouvelable régulièrement. Des missions plus récentes leur ont été confiées⁴⁸.

La réglementation algérienne s'est intéressée à ce partenaire portuaire -- devenu incontournable – et précise que « la reconnaissance des sociétés de classification des navire s'opèrera par arrêté du Ministre des Transports, sur proposition du Directeur de la marine marchande, après dépôt d'un dossier de demande d'agrément⁴⁹ ». D'une manière générale c'est l'Etat du pavillon qui délègue cette mission de contrôle à la société de classification, dans un cadre plus ou moins formalisé et précis au vu des exigences de l'OMI.

Les métiers liés à la mer se sont diversifiés mais l'on constate une certaine méfiance à leur égard dans le paysage portuaire algérien et une indifférence du législateur en faveur de leur réglementation et surtout promotion⁵⁰.

⁴⁸ Elles vérifient les normes de sécurité et de sûreté maritime ou de protection de l'environnement marin contre les pollutions par les hydrocarbures.

⁴⁹ Décret 72-196 du 5 octobre 1972 relatif à la reconnaissance des sociétés de classification dans le domaine de la marine marchande.

⁵⁰ L'Association professionnelle des agents maritimes fondée en 2013 travaille dans le sens d'une revalorisation des auxiliaires de transport maritimes. <http://www.apamadz.com/>

2) Les nouveaux métiers portuaires totalement ignorés

1-Le prestataire de services logistiques (PSL).

Il est appelé à s'imposer vu les nombreuses missions qui peuvent lui être confiés et c'est peut être, pour le futur, la nouvelle appellation du **transitaire** qui ne dispose pas d'un statut juridique spécifique. Le transitaire est soumis aux dispositions du contrat de mandat prévues par le code civil⁵¹ mais il semblerait que le prestataire de services logistiques pourrait disposer de missions plus élargies en rapport avec le déplacement, le dédouanement, le conditionnement, le chargement et déchargement, le groupage et dégroupage etc. des marchandises.

L'activité du PSL pourrait englober celle des auxiliaires du transport terrestre de marchandises laquelle est régie par le décret exécutif 05-473 du 13 décembre 2005 fixant les conditions d'organisation et les modalités d'exercice des activités des auxiliaires de transport routier de marchandises vu qu'il définit les conditions d'exercent des prestations d'affrètement, de groupage, de stockage, de livraison, de distribution, de consignment, de commission de transport et de courtage de fret.

Elle pourrait englober également les activités des auxiliaires du transport maritime⁵², il est vrai que les intervenants

⁵¹ Articles 571 à 589 de l'ordonnance 75-58 du 29 septembre 1975 modifiée et complétée portant code civil.

⁵² DE 09-183 du 10 mai 2009 fixant les conditions d'exercice des activités des auxiliaires de transport maritime

dans la sphère portuaire se singularisent par la diversité des casquettes qu'ils portent⁵³».

2-Le shipplanner.

C'est un ingénieur qui organise l'emplacement des marchandises à bord des navires avant que le navire n'accoste à fin de gain de temps et souci de sécurité. C'est une profession⁵⁴ qui gagnerait à être réglementée vu la rentabilité pour le port de l'exercice d'une telle activité

3- L'exploitant de terminal portuaire.

La convention internationale de Vienne du 17 avril 1991 le définit comme « **toute personne qui dans l'exercice de sa profession prend en garde des marchandises faisant l'objet d'un transport** » Cette profession aura tendance à se développer dans le cadre du partenariat public privé portuaire.

Les outils juridiques étant présents -- bien que perfectibles --, afin de mettre en œuvre le partenariat public privé portuaire cette technique n'a pas été généralisée dans le domaine portuaire algérien. Des obstacles de différents ordres peuvent expliquer ce manque d'engouement à l'égard de cette technique qui semble prospérer sous d'autres cieux⁵⁵.

⁵³Ce sont de véritables « **caméléons juridiques** » d'après M. REMOND-GOUILLOU, « le contrat de transport », éd. Dalloz, p. 40.

⁵⁴ M. LE LUYER, « Le shipplanner », Gazette de la Chambre Arbitrale Maritime de Paris, num. p. 5

⁵⁵Le partenariat public privé en matière portuaire avec des entreprises étrangères est fonctionnel dans plusieurs ports africains (Abidjan, Douala, Lomé, Cotonou) ; avec principalement les investisseurs MAERSK et BOLLORE.

II- LES OBSTACLES A LA MISE EN ŒUVRE DU PPPP

Les obstacles à la généralisation du PPPP peuvent être d'ordre interne mais également d'ordre plus étendu.

A- LES OBSTACLES D'ORDRE INTERNE.

Ils peuvent être classés en obstacles d'ordre général ou spécifique

1- Les obstacles d'ordre général.

Il faut noter tout d'abord – et nous l'avons souligné déjà – que les infrastructures portuaires nécessitent de lourds investissements que seules peuvent assurer des entreprises étrangères spécialisées dans le domaine, ces entreprises exigeant des garanties que le contexte algérien n'est pas toujours enclin à satisfaire.

1) Dans le cas de la mise en place d'une joint-venture associant un investisseur étranger et une entité publique algérienne les conditions d'ouverture du capital au secteur privé obéissent à la règle des **51/49%**, règle qui permet le contrôle de la partie algérienne sur l'ensemble des organes, les décisions et les activités de la société ainsi créée⁵⁶.

2) Il faut également relever que **les réflexes monopolistiques** sont difficiles à surmonter car il est question à présent d'un contexte libéral soumis aux règles

⁵⁶Cette règle est corroborée par l'article 3-2 de la charte tripartite relative au partenariat des sociétés, signée le 23 décembre 2017.

du marché et à un fonctionnement managérial favorisant la productivité et la rentabilité au regard de la concurrence interne et internationale. A ce titre signalons la lourdeur du processus de partenariat dans lequel participe bon nombre d'intervenants à savoir :

- le Conseil de participation de l'Etat – lequel joue un rôle de pilotage, de suivi et de contrôle de ce processus

- les Ministère sectoriel – lequel est chargé de la supervision –

- le Conseil d'administration au niveau de l'entreprise, lequel met en place le comité de partenariat chargé d'un certain nombre de missions relatives au déroulement du processus de partenariat.

- la mise en place du business plan tel que conçu par la Charte tripartite constitue un goulet d'étranglement au processus de partenariat.

De plus, l'investisseur étranger se trouve confronté à une lourde fiscalité et à un système bancaire peu performant..

3) Enfin rappelons un autre facteur démobilisant l'investissement étranger : il s'agit de l'enclavement urbain très prononcé des ports algériens. L'instauration des ports secs a allégé l'encombrement portuaire sans pour autant alléger les lourdeurs bureaucratiques ni les surcoûts portuaires. En effet la politique de développement des ports a privilégié jusqu'à présent l'aménagement des ports

existants par la création de quelques infrastructures d'extension à l'impact modeste⁵⁷.

2- Les obstacles spécifiques au domaine portuaire.

L'autorité portuaire consacrée depuis 1999 et clé de voute du nouveau système portuaire algérien n'a pas concrètement vu le jour. Les mouvements sociaux portuaires ont souvent été évoqués comme principal frein au redéploiement portuaire.

1) L'autorité portuaire : une institution fantôme

La libéralisation des activités commerciales portuaires (manutention, acconage, remorquage), ne peut se réaliser qu'à travers la mise en place de l'autorité portuaire, institution que le législateur a créée dans la loi 98-05 puis règlementé en 1999⁵⁸.

Le développement, la gestion, la préservation et la conservation du domaine public portuaire lui sont confiées en sus de quelques prérogatives en matière d'exploitation et de sécurité des ports⁵⁹.

De nombreuses critiques ont été émises à l'égard des dispositions réglementant l'autorité portuaire.

⁵⁷Il est question dans le cadre d'un partenariat algéro chinois de la réalisation d'un port de commerce près de Cherchell pour un montant de 3,3 milliards de dollars financé par un prêt d'Etat chinois qui rivaliserait- avec les plus grands hubs maritimes méditerranéens notamment les ports de Valence et Tanger-Med..

⁵⁸BELHADJ K. « Le régime juridique de l'autorité portuaire en Algérie », Mémoire de magistère, Université Mohammed BENAHMED ORAN 2, Faculté de droit et des sciences politiques, 2014/2015.

⁵⁹ Article 901 et suivants de la loi 98-05 portant code maritime.

Son statut type la classe en tant qu'EPIC. C'est une personne de droit public gérant un service public exerçant cependant des activités commerciales qu'elle devrait partager avec d'autres entités habilitées à cet effet.

Les textes démontrent également qu'elle est étroitement dépendante de sa tutelle – le ministère des transports – dans la composante de ses organes et dans les attributions relatives à l'entretien, la création, la modernisation des ouvrages d'infrastructure portuaire. Par ailleurs telle qu'elle a été conçue elle juggle l'autonomie des ports.

Elle est surtout l'entité supposée partenaire de l'opérateur étranger ou national signataire de la convention de concession, ce qui lui octroie la position de juge et partie à juste titre critiquée. En effet elle est concernée par les activités commerciales et en même temps signataire des conventions de concession avec d'autres partenaires qu'elle peut éliminer à priori.

Dans un espace concurrentiel cela est difficilement concevable. La création d'un organe de régulation des activités maritimes et portuaires serait judicieusement opportune.

2) Les mouvements sociaux, frein à la restructuration portuaire : Une crainte infondée ?

Les risques de mettre à l'arrêt les ports algériens ont toujours été gérés avec prudence étant donné l'importance des activités portuaires dans le contexte économique algérien.

Il faut savoir que le mouvement syndical est fortement implanté dans les ports algériens et bien que les textes aient fait

de la privatisation des activités commerciales et la mise en place de l'autorité portuaire des données irréversibles, les boucliers ont été levés par ces syndicats à chaque fois qu'il a été question de restructuration des ports. Les entreprises portuaires au niveau de chaque port assurent des missions de service public et des activités commerciales ces dernières étant la principale source de revenu de ces entreprises sachant qu'elles détiennent un monopole de fait des activités de manutention, d'acconage et de remorquage en plus des activités de pilotage et de lamanage dont elles ont le monopole de droit⁶⁰.

Les mouvements syndicaux craignent en fait l'introduction d'entreprises privées pouvant les concurrencer dans leurs activités commerciales entraînant congestion du personnel, licenciements et pertes d'emploi et d'acquis sociaux.

En réalité le système juridique algérien ne permet l'immixtion du secteur privé dans l'enceinte portuaire que dans des conditions strictement réglementées.

-- La concession est attribuée à une joint-venture associant le partenaire algérien – ensemble d'entreprises portuaires – et le partenaire étranger ayant pour cadre juridique une société de droit algérien ayant le statut de la société par action⁶¹.

-- Le contrôle du partenaire algérien dans la société ainsi créée est d'autant plus effectif que par la règle 49/51 relative à la participation des associés dans le capital social. Cette règle a été

⁶⁰ Article 892 dernier paragraphe de la loi 98-05 portant code maritime.

⁶¹ Article 544 du décret législatif 93-08 du 25 avril 1993 modifiant et complétant l'ordonnance 75-59 du 26 septembre 1975 portant code de commerce.

adoptée dans la loi des finances de 2009 et ne souffre d'aucune dérogation malgré l'insistance des opérateurs économiques étrangers quant à son abrogation.

Elle est d'ailleurs considérée comme un frein au développement des investissements étrangers en Algérie quoique en réalité elle peut facilement être contournée⁶².

-- Lors de négociation de la joint-venture, les acquis sociaux sont préservés et la réglementation algérienne en matière de droit social impérativement observée.

Il ressort que les éléments cités plus haut sont moins une source d'obstacles à la mise en œuvre du partenariat public privé que d'autres éléments qui ont pour effet de paralyser l'activité de la structure issue du partenariat.

En effet l'adaptation infrastructurelle portuaire ne suffit pas au développement des ports. Elle doit être accompagnée d'une approche globale des auxiliaires s'insérant dans la chaîne logistique.

B- Une approche globale des auxiliaires à développer : La logistique globale ou supplychain.

Le port n'est rien si la plateforme logistique portuaire n'est pas fonctionnelle et ne répond pas aux exigences de l'interface mer-terre.

1) Contenu de la logistique globale.

⁶² Dans certains contrats le partage de la production par exemple permet l'inopérabilité de cette règle

La logistique globale est l'activité qui a pour objet de gérer les flux physiques et les données (informatives, douanières, financières) s'y rapportant dans le but de mettre à disposition les ressources correspondant à des besoins déterminés en respectant les conditions économiques et légales prévues, le degré de qualité de service attendu et les conditions de sécurité et de sûreté en vigueur⁶³.

Plus simplement elle facilite la circulation des marchandises en vue d'améliorer leur distribution à moindre coût tout en respectant les dispositions juridiques s'y rapportant.

Elle a pour support la **plate-forme forme logistique** qui suppose organisation multimodale et liaisons routières, installations de manutention et une mise en place de services administratifs sur site, à proximité de zones industrielles. C'est un sites par lequel les marchandises ne font que transiter pour être triées, déconditionnées ou reconditionnées pour être renvoyées vers d'autres destinations en utilisant d'autres moyens de transport.

Cet ensemble logistique doit bien sûr être cadré juridiquement car il suppose une activité dense et variée et des acteurs multiples en relation les uns avec les autres.

2) Etat des lieux de la logistique en Algérie

Il y a un lourd déficit du nombre de plates formes logistiques en Algérie⁶⁴. Celles qui existent sont rares et se

⁶³ M. EL KHAYAT : « Abécédaire du management logistique de la chaîne transport maritime ».

⁶⁴ LE Phare num. 168 P. 24, Entretien avec le PDG SILOG Logistic.

réduisent à des aires de stockage dépourvues des commodités nécessaires. Par ailleurs l'intermodalité y est quasi-inexistante.

Le manque de disponibilité foncière complexifie la question et la formation en matière de transport et logistique demeure nettement en deçà des besoins.

L'accord de partenariat ne peut prospérer qu'à condition que l'aspect logistique globale soit pris en charge également..

CONCLUSION

Le partenariat public privé portuaire est sans doute une solution intéressante pour sortir du paradoxe portuaire algérien qui découle de la forte dépendance maritime de l'économie algérienne d'une part et de l'absence d'infrastructures portuaires modernes d'autre part

Cette formule peut rendre au port sa véritable vocation, à savoir être le poumon économique du pays et contribuer à réduire le coût du transport tout en soulageant l'Etat d'une partie des charges financières à condition bien sur

- de promouvoir la mise en place des chaînes logistiques avec un transport de bout en bout et même de port à port,
- de veiller à la formation d'auxiliaires œuvrant dans une chaîne logistique globale fluide et compétitive.

<i>Pour citer cet article :</i>
Fatima BOUKHATMI, «La nécessaire adaptation des ports algériens : les outils juridiques », Revue de droit des transports et des activités portuaires, Volume V / N°02, année 2018 (PP 19-49).