

LE HAUT CONSEIL DE LA MER : INSTRUMENT DE LA POLITIQUE MARITIME DE L'ALGERIE

Abdeldjalil BELALLA

Maître de conférences à l'ENA

INTRODUCTION

L'édifice administratif algérien s'est enrichi dans le courant de l'année 1998 d'un nouvel organe: le Haut Conseil de la Mer ⁽¹⁾. Cette nouvelle structure constitue une opportunité pour faire le point sur le cadre institutionnel régissant le patrimoine marin national.

Cette étude s'articule autour de deux idées principales; il y a lieu tout d'abord de procéder à une analyse rétrospective des fondements de la politique algérienne à l'égard du milieu marin et de l'apprécier à la lumière des négociations multilatérales sur le droit de la mer; et d'autre part de porter un éclairage sur l'organisation et le fonctionnement de ce conseil qui apparaît comme l'aboutissement, somme toute logique, de ce long processus de réflexion des pouvoirs publics sur l'importance de ce domaine.

1. JORA n° 52 du 19 Juillet 1998.

1ÈRE PARTIE :

UNE POLITIQUE MARITIME INFLUENCÉE PAR LES NÉGO- CIATIONS SUR LE DROIT DE LA MER

Il convient de rappeler que le fait pour un Etat de disposer d'une façade maritime constitue en soi un avantage, ce qui a été qualifié si justement de "privilège côtier" par le professeur R.J. DUPUY ⁽²⁾ et ⁽³⁾. Plus celle-ci est étendue, plus généralement la position géo-politique de l'Etat en question est renforcée.

Sans trop nous attarder sur ces aspects; il y a lieu de rappeler brièvement que l'enjeu était double à la fois égoïste et généreux; il s'agissait de codifier les appropriations maritimes jusqu'à 200 milles marins en large des côtes au profit des Etats littoraux ⁽⁴⁾. C'est la légalisation du nationalisme maritime ⁽⁵⁾ et exploiter les ressources minérales des fonds marins au profit de l'humanité tout entière, le premier volet du dip-

2. R.J.DUPUY l'Océan partagé; analyse d'une négociation, Pedone Paris 1979, p 288.

3. Lors des négociations sur le droit de la mer, un groupe de pression regroupant les Etats géographiquement désavantagés et sans littoral a été constitué en vue d'obtenir principalement un accès aux ressources vivantes des zones économiques exclusives qu'entendent instaurer les Etats côtiers voisins et un droit de transit pour ceux qui sont enclavés.

Pour une analyse détaillée, voir notamment JC. PULVENIS, la notion d'Etat géographiquement désavantagé et le nouveau droit de la mer. AFDI 1977, p 678 et s.

4. Selon G. LABRECQUE "L'ensemble des zones économiques exclusives représentent plus de 90% des espèces commercialement importantes et près des deux cinquièmes de la superficie totale des terres émergées de la planète à l'exception de l'Antarctique", les Frontières maritimes internationales, essai de classification pour un tour du monde géo-politique, ed. L'harmattan, Paris, 1996, p 57.

5. L. LUCCHINI et M. VOELCKEL. les Etats et la mer, le nationalisme maritime, notes et études documentaires n° 4451-4452, 10 Janvier 1978- La documentation française - Paris 1977.

Sur 150 Etats côtiers, 92 ont revendiqué une ZEE, 18 une Zone de Pêche Exclusive, le Droit de la Mer - Pratique des Etats au moment de l'entrée en vigueur de la convention des Nations-unies sur le droit de la mer - Division des Affaires Maritimes et du Droit de la Mer - Bureau des Affaires Juridiques, Nations unies 1994 annexe II page 220.

tyque ⁽⁵⁾ été réalisé alors que le second a été combattu et remis en cause par les principales puissances maritimes ⁽⁶⁾.

Sur le plan national, par solidarité avec les pays côtiers du tiers monde,

l'Algérie ⁽⁷⁾ a épousé les extensions que ceux-ci projetés sous forme de zones économiques exclusives ⁽⁸⁾ et a revendiqué un statut particulier pour la mer Méditerranée, mer semi-fermée ⁽⁹⁾. Cette dernière proposition n'a pas été retenue par la convention sur le droit de la mer en raison de l'hostilité des grandes puissances maritimes qui craignaient particulièrement la restriction de la liberté de navigation.

Etant donné sa position géographique, l'Algérie ne profite que modérément de l'extension de sa juridiction sur les espaces maritimes adjacents à ses côtes ⁽¹⁰⁾ cependant une réelle prise de conscience des enjeux que représentaient les négociations sur le droit de la mer s'est

6. Tullio TREVES, Codification du droit international et pratique des Etats dans le droit de la mer, Recueil des cours de l'Académie de droit international, Tome 223 1991 IV, page 236 et suivantes.

7. Parmi les plus significatives, il y a lieu de citer:

- A. LARABA, l'Algérie et le droit de la mer, Thèse de doctorat - Alger 1985.

A. NASRI, Contribution à l'étude des frontières de la République Algérienne Démocratique et Populaire; Aspects juridiques et politiques, Thèse de Doctorat, Université Lyon III 1986.

8. L'Algérie est co-auteur de 2 projets d'articles dits des 15 et 17 puissances, soumis respectivement en Comité des Fonds Marins et la III^{ème} Conférence sur le Droit de la Mer; A/AC. 138/SC. II/L 40 et A/Conf. 62/C.2/L82.

Alors que le premier proclame les droits de souveraineté sur l'ensemble des ressources de la ZEE, le second va plus loin en recourant au concept de souveraineté sur les ressources; c'est la radicalisation des revendications, sous la forme de territorialisation de la ZEE.

9. M. BENCHEIKH la Méditerranée, mer semi-fermée, RGDIP 1980, pp 284-297.

10. Selon les projections effectuées par le Département d'Etat pendant les négociations et repris par L. LUCCHINI et M. VOELCKEL in les Etats et la mer, Opus cité, Le ratio entre la longueur de nos côtes et la superficie totale du territoire nous classe à la 106^{ème} place, p 57. La projection virtuelle de la ZEE est évaluée à 40.000 milles marins soit 0,163; ce qui classe l'Algérie au 72^{ème} rang mondial. p 61 [tableau n° 2 et 3].

cristallisée progressivement et s'est traduite de manière différenciée à quatre niveaux:

1- Au plan politique et constitutionnel: l'Affirmation des Droits Souverains

Ainsi, contrairement à la constitution du 08 Septembre 1963 ⁽¹¹⁾ qui ne contient aucune référence aux droits de l'Etat algérien sur les espaces maritimes adjacents à ces côtes, toutes les lois fondamentales postérieures en comportent.

Au plan politique, la charte nationale adoptée par référendum le 27 Juin 1976 qui "est la source fondamentale de la politique de la nation et des lois de l'Etat..." et "un document politique de base à partir duquel a été élaboré la nouvelle constitution" ⁽¹²⁾ Les titres VI et VII prévoient respectivement que les ressources minérales doivent faire l'objet d'une exploitation prioritaire et les ressources vivantes de la mer doivent contribuer aux objectifs de développement.

L'insertion dans le corps de la constitution de 1976 de dispositions qui étendent la propriété ⁽¹³⁾ et la souveraineté ⁽¹⁴⁾ de l'Etat algérien sur les ressources minérales et biologiques des espaces maritimes adjacents à des côtes est justifiée par Mr. BEDJAOUI par le fait que "l'Algérie a

11. JORA du 10 Septembre 1963, p 887 et suites.

12. M. BEDJAOUI, Aspects internationaux de la constitution algérienne, Annuaire français de droit international public 1977 p 75.

13. L'article 14 de la constitution dispose que "la propriété de l'Etat est établie de manière irréversible sur les eaux, le sous sol, les mines et les carrières, les sources naturelles d'énergie, les richesses minérales, naturelles et vivantes du plateau continental et de la zone économique exclusive".

Il est généralement admis que le domaine public maritime de l'Etat comprend les ressources des eaux intérieures et de la mer territoriale et ne s'étend pas par conséquent aux ressources minérales ou vivantes du plateau continental et de la ZEE soumis au régime des droits souverains.

C'est cette définition qui figure dans l'ordonnance du 6 Décembre 1965 relative au domaine public maritime et se trouve par conséquent en contradiction avec la disposition constitutionnelle, JORA du 14 Décembre 1965, p 1160.

14. Quant à l'article 25, il proclame que "la souveraineté de l'Etat s'exerce sur la totalité de ses eaux territoriales et sur les ressources naturelles situées sur ou dans son plateau continental et sa zone économique exclusive".

ainsi constitutionnalisé la notion de zone économique exclusive” et il poursuit “c’est sans doute une particularité de la constitution algérienne de comporter déjà certaines dispositions dont le caractère forcément impératif tranche avec le fait que les normes internationales correspondantes, relatives au nouveau droit de la mer, ne sont pas encore définitivement adoptées ni même complètement mises au point par la communauté internationale”, il conclut que “l’expression - souveraineté sur les ressources- est inspirée d’une part par la doctrine contemporaine relative au droit des peuples à disposer de leurs ressources naturelles et à leur ‘souveraineté pleine et entière’ sur celles-ci, d’autre part par les nouveaux développements du droit de la mer et enfin par la revendication d’un nouvel ordre économique international” ⁽¹⁵⁾.

Une autre disposition constitutionnelle, en l’occurrence l’article 82 mérite d’être citée “l’Armée Nationale Populaire est chargée d’assurer la défense de l’unité et de l’intégrité territoriale du pays ainsi que la protection de son espace aérien et terrestre de ses eaux territoriales, de son plateau continental et de zone économique exclusive”.

Cette énumération vise d’une part à appuyer l’action de l’Etat sur les zones maritimes dont le statut n’est pas fixé définitivement et d’autre part à donner une assise constitutionnelle à l’ordonnance de 1973 qui détermine les missions de la Police Maritime dévolues au Service National des Gardes Côtes, le service spécialisé de la marine nationale.

La constitution de Février 1989 qui a introduit des changements fondamentaux par rapport à sa devancière puisqu’elle “opère incontestablement une rupture, dans la forme et le fond, avec celle de 1963 et de 1976 dont l’aspect idéologique est abandonné ou neutralisé; on passe des constitutions-programmes à une constitution-loi qui se

15. M. BEDJAOUI, op. cité, p 78.

soucie essentiellement d'agencer les règles et mécanismes d'organisation et de fonctionnement des institutions publiques"⁽¹⁶⁾.

Aucune modification substantielle n'a été apportée, seul l'ordre de numérotation a été révisé⁽¹⁷⁾.

La loi fondamentale de 1989 a été amendée et soumise pour approbation populaire par le référendum constitutionnel de Novembre 1996.

La nouvelle rédaction s'est conformée à la hiérarchie des normes et à la gradation des droits prévus par la convention de 1982 sur le droit de la mer. Ainsi, l'expression "droits souverains" a été introduite dans l'article 12⁽¹⁸⁾.

Auparavant, l'Algérie a ratifié la convention sur le droit de la mer, le 16 Janvier 1996 après son approbation par l'Assemblée Populaire Nationale et sa promulgation par le Président de la République⁽¹⁹⁾.

La constitutionnalisation des droits nationaux sur les différents espaces maritimes, avec cependant des formulations différentes dans les trois dernières constitutions qu'a connu le pays en cours de ces trois dernières décennies dénote de l'importance du milieu marin aux yeux des pouvoirs publics.

16. A. MAHIOU, l'Algérie et le droit international, *Revue générale de droit international public*, Tome 94, 1992/2, p. 421.

17. Ainsi l'article 14 est devenu l'article 27; l'article 25 l'article 12; l'article 82 est devenu l'article 25 modifié et élargi par ailleurs.

18. L'article révisé est ainsi rédigé "la souveraineté de l'Etat s'exerce sur son espace terrestre, son espace aérien et ses eaux. L'Etat exerce également son droit souverain établi par le droit international sur chacune des différentes zones de l'espace maritime qui lui reviennent".

19. JORA du 16 Janvier 1996: la date du 11 Juin 1996 qui figure dans le bulletin du droit de la mer, numéro 35 de 1997, publié par l'ONU - Division des Affaires Maritimes et du Droit de la Mer - Bureau des Affaires Juridiques est celle de la déclaration faite par les autorités algériennes à l'ONU dépositaire de la convention. Comme on le constate, il n'y a pas de concordance, d'harmonie entre les articles 12 et 122 amendés.

Il aurait été logique, dans ce cadre, que le Parlement, dans les domaines d'attribution que lui confère l'article 122 de la constitution, puisse légiférer dans le domaine maritime à l'exemple d'autres domaines pourtant très proches tels que l'environnement, la faune et la flore, ou encore les forêts et l'eau; d'autant que sa compétence a été élargie à ces domaines (alinéas 25 à 29 inclus dans l'article 122 de la constitution par rapport aux dispositions de l'article 115 de la constitution précédente) par la révision constitutionnelle de Novembre 1996.

2 - L'encadrement juridique du domaine maritime

En schématisant, il y a lieu d'avancer que l'Algérie a connu deux périodes bien distinctes. Au plan chronologique, la première s'étend de 1962 à 1976, la seconde prend comme point de départ l'élaboration des deux textes normatifs qui encadrent l'activité maritime en 1976; les ordonnances sur la marine marchande et la pêche maritime.

A - L'Affirmation de la Souveraineté:

Tout d'abord, il importe de rappeler la loi du 31 Décembre 1962 qui a, pour éviter un vide juridique préjudiciable, reconduit tout l'arsenal juridique colonial à l'exception des textes discriminatoires ou qui portent atteinte à la dignité des algériens ⁽²⁰⁾. Ce texte, de portée générale, s'applique évidemment au domaine maritime.

L'affirmation de la souveraineté politique récemment recouvrée a revêtu deux formes dans le domaine maritime a revêtu deux formes:

1- Sur les eaux territoriales

* La première mesure prise par les pouvoirs publics dans ce domaine a consisté à étendre les eaux territoriales algériennes à 12 milles marins dans lesquelles la pêche est interdite aux navires étrangers ⁽²¹⁾. Cette mesure abroge la limite des trois milles qui date de l'époque

20. JORA du 11 Janvier 1963, p 18.

21. JORA du 15 Octobre 1963, p 1038.

coloniale ⁽²²⁾, et marque indéniablement un appui aux partisans d'une mer territoriale de 12 milles marins. Elle se démarque, au plan régional, de l'attitude prudente des autres pays maghrébins ⁽²³⁾.

En outre, elle s'insère pleinement dans la vision prônée par la loi de 1962.

L'étape ultérieure consistait à conforter cette souveraineté maritime en précisant près d'une décennie après le régime de la circulation des navires de guerres étrangers dans les eaux territoriales ⁽²⁴⁾ d'une part, et

22. Loi du 1er Mars 1888, voir également NASRI, op. cité, pp 104-105. La même année fut également pris le décret du 9 Juillet 1888 qui fixe la limite des baies qui servent pour la détermination des lignes de base. Voir M. SAVINI, Rapport sur la législation des pêches maritimes en Algérie, effectué pour le compte de la FAO en 1973. FI: DP/ALG/72/003, Rapport technique FAO, 1973, p 9.
Le décret du 9 Juillet 1888 n'a été abrogé qu'en 1984 par le décret du 4 Août 1984 (JORA du 7 Août 1984, pp 813-815). Entre 1973, date de l'abrogation totale de la législation coloniale et 1984, on peut estimer qu'il y avait un vide juridique et que ce texte n'avait qu'une valeur indicative.
Le décret de 1984 a adopté le procédé des lignes de base droites; en effet son article 1er dispose que "la largeur des zones maritimes sous juridiction nationale, notamment la mer territoriale, est mesurée à partir des lignes de base droites et de lignes de fermeture des baies".
23. A. BELALA, les Etats africains et la notion de zone économique exclusive, L'Exploitation des ressources halieutiques, thèse de Doctorat d'Etat, Université de Paris I, 1983, pp 34-35.
24. Décret du 5 Octobre 1972 portant réglementation en temps de paix, du passage dans les eaux territoriales et des escales des navires de guerre étrangers, JORA du 27 Octobre 1972, pp 1094-1096.
Ce texte soumet à un régime d'autorisation préalable le passage des navires de guerre étrangers dans les eaux territoriales algériennes.
NASRI précise le caractère « restrictif » de ce régime, néanmoins il le considère comme non contraire à la pratique internationale; NASRI, op. cité, pp 110-117.
Le professeur ERIK FRANKX, après avoir relevé que le décret a été contesté à plusieurs reprises par les Etats-Unis d'Amérique, estime de son côté que "le droit conventionnel ne donne pas de réponse claire et nette sur ce point, et parce que la pratique internationale reste hautement divisée sur ce point, la position algérienne ne semble pas a priori contraire au droit international".
E. FRANKX, Rapport préparé pour l'Algérie concernant l'analyse et l'élaboration de l'ensemble du dispositif législatif relatif à la pêche pour le compte de la FAO, GCP/INT/466/NOR. Document de travail 99/56, FAO 1999, p 9.

en instituant en 1973, par ordonnance, le Service National des Gardes Côtes ⁽²⁵⁾ chargé dans le cadre de la marine algérienne, puisqu'il en constitue un service spécialisée, des missions de police maritime au nom de l'Etat algérien en veillant à l'application de la réglementation nationale et des instruments internationaux auxquels notre pays est partie.

Cette ordonnance est très importante dans la mesure où elle rompt avec l'organisation de l'action de l'Etat qui prévalait antérieurement en vertu de laquelle chaque département ministériel disposait [transports, (inscription maritime), finances (douanes), défense (gendarmerie maritime)] de moyens humains et matériels pour intervenir en mer suivant le principe de spécialité. Désormais, toutes ces compétences ou 'polices maritimes' sont regroupées et assumées par le Service National des Gardes Côtes, auquel d'ailleurs les articles 14 et 15 de l'ordonnance suscitée portant dévolution des moyens matériels de l'inscription maritime et de la douane.

L'article 3 précise ces compétences; elles correspondent globalement aux missions des COAST-GUARD américaines ⁽²⁶⁾.

Une nouvelle réforme est intervenue très récemment; elle confie au Service National des Gardes Côtes, l'Administration et la Gestion de l'Inscription Maritime et des Pêcheurs qui est par conséquent retirée aux Locales est retirée aux Ministères des Transports et de la Pêche.

C'est une unification des actions de l'Etat tant sur terre qu'en mer au profit d'une seule structure; la marine nationale, avec comme support

(suite) Dans sa déclaration d'adhésion à la Convention des Nations-unies sur le droit de la mer de 1982, l'Algérie a réitéré sa position à ce sujet en soumettant le passage des navires de guerre étrangers dans les eaux territoriales au régime de l'autorisation préalable (15 jours). - Voir J. BEER-GABEL, Recueil des traités relatif à la Méditerranée, Paris Pedone 1997, p 400.

25. JORA du 06 Avril 1973, p 334 et suites.

26. Chronique de Jean LABAYLE, Etats-Unis; la COAST-GUARD, Revue Défense Nationale, Juillet 1976, p 163.

humain des administrateurs des affaires maritimes sous statut militaire⁽²⁷⁾.

Le champ d'intervention du Service National des Gardes Côtes qui était auparavant limité par l'article 2 à "la mer territoriale et [en] domaine public maritime national" a été élargi "à la zone de pêche réservée, ainsi que tout autre espace maritime placé sous juridiction nationale en vertu de la loi" ⁽²⁸⁾.

Il s'agit de conférer une base légale au Service National des Gardes Côtes en matière de police des pêches maritimes dans la zone de pêche réservée créée par le décret législatif de 1994 dans son article 6 avec les limites variables tenant compte de la présence d'îles dans le bassin occidentale de la Méditerranée (32 milles marins à l'ouest et 52 milles à l'est) ⁽²⁹⁾.

Il exercera également au nom de l'Etat la Police Maritime dans d'autres zones maritimes qui viendraient à être instituées par les pouvoirs publics et prévues par la convention sur le droit de la mer à savoir

27. Voir respectivement décret exécutif du 19 Octobre 1996 relatif à l'administration maritime locale; celle-ci est placée sous l'autorité du Service Nationale des Gardes Côtes, JORA du 20 Octobre 1996, p 4.

Décret présidentiel du 1er Décembre 1996, portant création des corps d'administrateurs des affaires maritimes, d'inspecteurs de la navigation et du travail maritime et d'agents gardes-côtes, JORA du 4 Décembre 1996, p 23 et suivantes.

Enfin arrêté interministériel, fixant les limites géographiques, le siège et l'organigramme des circonscriptions, des stations principales et des stations maritimes, JORA du 20 Août 1997, p 5 et suivantes.

Les Ministères des Transports, des Finances et de l'Agriculture et de la Pêche ont difficilement accepté de se dessaisir de leurs prérogatives au profit du Service National des Gardes Côtes; il a fallu, en dernier recours, l'arbitrage du Chef du Gouvernement.

28. Décret présidentiel du 14 Juin 1995 modifiant et complétant certaines dispositions de l'ordonnance n° 73-12 du 03 Avril 1973 portant création du Service National des Gardes Côtes, pp 4-5.

29. Celles-ci ont eu pour sièges, respectivement, Oran, Alger et Annaba. Arrêté du Ministère de la Restructuration des Travaux Publics et des Transports, JORA du 10 Décembre 1963, p 1269.

la zone économique exclusive, mais plus vraisemblablement et à brève échéance la zone contiguë.

2 - En dotant le littoral d'une administration adaptée

La mise en place de façon graduelle d'une administration maritime a constitué l'autre grande priorité des pouvoirs publics. En effet, il fallait rapidement doter le littoral national d'une administration en adéquation avec le contexte de l'époque.

C'est ainsi qu'un nouveau découpage du littoral a eu lieu. Trois circonscriptions maritimes furent créées⁽³⁰⁾. Ce nombre limité par rapport à la longueur des côtes (1.200 km) s'explique, selon M. SAVINI, par l'absence de personnels qualifiés⁽³¹⁾.

Un nouvel aménagement interviendra un peu plus tard, en 1969, par l'adjonction de deux nouvelles circonscriptions maritimes⁽³²⁾.

Il fallu avec quelques retards justifiés notamment par la création et la mise en place des structures centrales du Ministère des Transports, doter des différentes catégories de l'administration maritime locale d'un statut⁽³³⁾.

Cette organisation, qui s'inspirait du système maritime français⁽³⁴⁾, allait subir des modifications. En effet, à la faveur de la nouvelle organisation territoriale des Wilayate de 1974⁽³⁵⁾; celles d'entre elles qui dis-

30. Michel SAVINI, op.cité, p 9.

31. Arrêté du Ministre d'Etat Chargé des Transports du 20 Août 1969, portant réorganisation des circonscriptions maritimes; ont été rajoutées celles de Ghazaouet et de Béjaia, JORA du 16 Septembre 1969, p 850.

32. JORA du 31 Mai 1968 comporte quatre décrets pris le même jour, le 30 Mai 1968 et portant respectivement statut particulier des administrateurs de l'inscription maritime (décret 68-193) des officiers de police maritime (décret 68-196) des syndics des gens de mer (68-198) et enfin des gardes maritimes (décret 68-199).

33. Michel MORIN, les Affaires maritimes: une administration au long passé et à l'avenir incertain, revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger n° 5, 1999, p 1491-1513

34. Ordonnance du 2 Juillet 1974 relative à la refonte de l'organisation territoriale des Wilayate, JORA du 9 Juillet 1974, p 608.

35. Loi du 5 Juillet 1973.

posent d'une façade littorale sont pourvues d'un service décentralisé, sous l'autorité du Wali, chargé de la gestion du domaine maritime.

Par ailleurs, le Service Nationale des Gardes Côtes se voyait conférer toutes les prérogatives de l'action de l'Etat en mer. Ce qui par voie de conséquence réduit dans les faits et non au plan juridique l'action de l'administration maritime locale. Comme on le verra dans le paragraphe suivant.

3 - Maintien de la législation technique et scientifique antérieure:

L'affirmation de la souveraineté maritime au plan organisationnel (administratif et militaire) et sa projection sur les eaux territoriales constitue la priorité; ce qui rendait accessoire voire même superflue, l'adoption de textes juridiques régissant les différents aspects de l'activité maritime; d'autant qu'il n'y a pas urgence puisque les pouvoirs publics ont pris la précaution de reconduire l'arsenal juridique antérieur qui n'a pas d'implications sur les attributs de la souveraineté, jusqu'à son abrogation formelle en 1973 ⁽³⁶⁾.

L'analyse a été centrée sur le statut des espaces maritimes et leur administration; tout ce qui a trait à l'organisation économique du secteur maritime n'a pas été abordé ⁽³⁷⁾; ainsi d'ailleurs que certains textes spécifiques à la pêche maritime ⁽³⁸⁾ ou à la marine marchande.

36. A l'exemple de la loi créant l'Office Algérien des Pêches, loi du 6 Juillet 1963, JORA du 2 Août 1963 ou bien plus tard l'ordonnance relative à l'Office National des Ports (ordonnance du 13 Mai 1971)..

37. M. SAVINI, dans son rapport sus-cité dresse un tableau exhaustif de la réglementation tant coloniale qu'algérienne en la matière.

38. JORA du 10 Avril 1977, p 398 et suivantes.

B- Un cadre normatif complet: les ordonnances de 1976 portant code maritime ⁽³⁹⁾ et réglementation générale des pêches ⁽⁴⁰⁾.

La rupture avec la période précédente, tout au moins au plan de l'encadrement juridique du domaine maritime, est marquée par l'adoption de ces deux textes législatifs fondamentaux.

Le code maritime qui comporte près de 900 articles pose les principes régissant la navigation marine, le statut et l'exploitation du navire ainsi que les dispositions relatives aux gens de mer.

Il y a lieu de relever, pour ce qui concerne l'objet de cette étude du maintien des circonscriptions maritimes comme mode d'administration du littoral national mais sans en définir le nombre (article 5) le soin est laissé au Ministre des Transports (article 6) ⁽⁴¹⁾.

La seconde pose les principes de l'exercice de la pêche ainsi que les règles de répression en cas de pratique illicite ce celle-ci.

C'est le contexte dans lequel ces textes sont intervenus qu'il importe de préciser. En effet, la conjugaison de trois facteurs semble être à l'origine de ceux-ci.

En premier lieu, la prise de conscience par l'Algérie des véritables enjeux que représentaient les négociations sur le droit de la mer au sein du Comité des fonds de Marins et lors de la III^{ème} Conférence sur le droit de la mer et auxquelles elle a participé activement ⁽⁴²⁾.

En second lieu l'abrogation le 5 Juillet 1973 de l'ordonnance du 31 Décembre 1962 qui reconduisait l'essentiel de l'arsenal juridique colonial et accordait un délai de deux ans au législateur algérien pour combler le vide juridique qui en résulte.

39. JORA du 13 Avril 1977, p 140 et suivantes.

40. Voir SUPRA, note 25.

41. Voir SUPRA, note 25.

42. La liste des délégations à la III^{ème} Conférence sur le Droit de la Mer in L. LUCCHINI et M. VOELCKEL, op.cité, tableau n° 69, p 250.

Cette situation est d'autant plus insupportable qu'il s'agit d'un domaine en contact permanent avec l'extérieur.

Ces deux textes ont bénéficié des apports techniques des organisations internationales spécialisées; l'OMCI et la FAO, ce qui correspond à ce que le professeur MAHIOU, à propos des rapports entre l'Algérie et les organisations intergouvernementales, a qualifié de phase ou période 'active' ⁽⁴³⁾.

En dernier lieu, ils ont été révisés récemment en vue de tenir compte des évolutions qui sont intervenues particulièrement au plan international. Ainsi, le code maritime a intégré les données récentes en matière de pollution marine ou en précisant le contenu du domaine public maritime ⁽⁴⁴⁾. Ces ajustements ne remettent pas en cause la substance des principes énoncés.

Quant à l'ordonnance portant réglementation générale sur la pêche; les pouvoirs publics lui ont substitué un nouveau texte ⁽⁴⁵⁾; son contenu reprend pratiquement, mis à part la création par l'article 6 d'une zone

43. A. MAHIOU, l'Algérie et les organisation internationales, AFDI, 1982, p. 132.

Voir également, dans le même sens le professeur BENAMAR, qui considère que "la convention de 1969 a fortement inspiré le législateur algérien lors de la rédaction du code maritime en reprenant notamment les conditions d'application de la responsabilité".

M. BENAMAR, la responsabilité des propriétaires de navires pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures en droit algérien, *Revue algérienne des sciences juridiques économiques et politiques*, Vol XXXV, n° 4, 1997, p. 1210.

44. JORA du 27 Juin 1998, p 4.

45. Décret législatif du 28 Mai 1994 fixant les règles générales relatives à la pêche, sus-cité.

Le Professeur M. BENAMAR considère que "la Convention de 1969 a fortement inspiré le dans le même sens le législateur algérien lors de la réalisation du code Maritime en reprenant notamment les conditions d'application de la responsabilité".

M. BENAMAR, " la responsabilité des propriétaires des navires pour les dommages, la pollution par les hydrocarbures en droit algérien", *Revue algérienne des sciences juridiques économiques et politiques*, Vol XXXV, N° 4 1997, p 1210.

de pêche réservée, avec beaucoup moins de cohésion et de rigueur les dispositions du texte précédant en les regroupant; en réalité seul le régime des pénalités a été adapté au contexte économique national actuel.

3 - Au Plan institutionnel

A titre de rappel historique et relativement à l'organisation de l'administration centrale, les pouvoirs publics vont mettre l'accent sur l'édification des assises de l'Etat; le domaine maritime n'apparaissait pas comme une priorité; c'est ainsi que le secteur des transports était regroupé avec d'autres pour constituer un département ministériel ⁽⁴⁶⁾.

Le secteur des transports ne connaîtra son essor effectif qu'à partir de 1966 avec la création d'une structure gouvernementale autonome placée sous l'autorité d'un ministre d'Etat ⁽⁴⁷⁾ dans laquelle les transports et la pêche maritimes occupent une place importante sous la forme de direction centrale ⁽⁴⁸⁾. Le secteur va, dès lors, bénéficier d'un statut privilégié puisqu'ayant à sa tête un ministre d'Etat qui occupe un rang important dans la hiérarchie gouvernementale et d'une grande stabilité qui va durer jusqu'en 1979.

Cependant, cette appréciation générale mérite d'être précisée dans la mesure où la priorité a été accordée à la mise en place des instruments économiques (offices publics, entreprises nationales) plutôt qu'à l'encadrement juridique qui n'interviendra que bien plus tard en 1976 pour les textes les plus importants.

46. Décret du 19 Avril 1963 portant organisation de l'administration centrale du Ministère de la Reconstitution, des Travaux Publics et des Transports, JORA du 3 Mai 1963, p 405.

47. Décret du 26 Septembre 1966, JORA du 27 Septembre 1966.

48. Décret du 1er Février 1967 relatif à l'administration centrale du ministère d'Etat chargé des transports, JORA du 3 Février 1967.

(La direction des transports maritimes regroupait les transports maritimes, les ports et la pêche).

Le volet transports maritimes considéré comme stratégique a eu la priorité par rapport aux autres (infrastructures de soutien, pêche maritime, construction navale, etc...).

Bien que la charte nationale de 1976, document d'orientation idéologique et politique de l'Etat, ait accordé, sous l'influence certaine des négociations sur le droit de la mer, l'intérêt aux ressources de la mer qu'elles soient vivantes ou minérales dans le développement économique du pays; il a, en fait, fallu attendre 1979 et les changements qui sont intervenus à la tête de l'Etat, pour que cet argument soit repris et serve de justification à la création d'une nouvelle structure gouvernementale en charge du secteur de la pêche ⁽⁴⁹⁾. Son titulaire siège au gouvernement et dispose d'une véritable administration ⁽⁵⁰⁾. Ses prérogatives seront élargies aux transports maritimes en 1982, ce qui ressemble fort à un véritable ministère de la mer ⁽⁵¹⁾.

Cette expérience ne semble pas concluante puisqu'à la faveur d'un changement de gouvernement en 1984, la marine marchande réintègre de façon permanente le ministère des transports alors que le secteur de la pêche maritime est érigé en vice-ministère auprès du ministère de l'agriculture et de la pêche ⁽⁵²⁾.

49. JORA n° 79, Décret du 14 Juillet 1979 (n° 79.124) fixant les attributions du secrétaire d'Etat à la pêche. Dispose dans l'article 1er "pour la concrétisation des objectifs fixés par la charte nationale, le secrétaire d'Etat à la pêche propose et met en oeuvre la politique du pays en vue d'assurer le développement du secteur des pêches et l'utilisation rationnelle des ressources halieutiques".

50. Un second décret, publié dans le même journal officiel, fixe l'organigramme de l'administration centrale du secrétaire d'Etat à la pêche (79.125).

Parallèlement, il a fallu adapter les missions du ministère des transports à cette nouvelle configuration gouvernementale; dans laquelle il ne conserve que le secteur des transports maritimes et à la haute main sur le gestion des gens de mer.

51. Il est curieux de constater qu'entre 1979 et 1981, le secrétariat d'Etat à la pêche ne disposait pas de tutelle ministérielle. Il a fallu pour cela attendre 1981 pour qu'apparaisse l'appellation ministère des transports et de la pêche. Le journal officiel en date du 11 Août 1981 (n° 32) comporte une série de décrets relatifs à l'organisation du ministère des transports et de la pêche et du secrétariat d'Etat à la pêche; il s'agit de la répartition, et d'une harmonisation des compétences entre les deux structures gouvernementales.

52. Le vice-ministre est placé sous la tutelle du ministre et ne dispose que d'un cabinet restreint (un chef de cabinet et quelques conseillers), il siège au gouvernement. Il

En guise de conclusion sur cette rétrospective relative aux structures gouvernementales en charge du secteur maritime; et qui ont abouti à ce que celui-ci soit géré par deux ministères différents, deux observations peuvent être formulées.

La première tient à la force de la logique sectorielle; la marine marchande a traditionnellement fait partie du ministère des transports. L'expérience de 1982-1984 a été vécue comme une sorte de dégradation.

La seconde est de caractère plus politique, l'érection de la pêche en structure gouvernementale outre le fait qu'elle donne l'impression de considérer ce secteur comme important ⁽⁵³⁾ permet surtout d'élargir l'éventail de portefeuilles ministériels et par conséquent contenter les différents partenaires politiques; en fonction bien sûr de leur poids sur l'échiquier politique national.

4 - Structures techniques de soutien

L'absence de priorité accordée au secteur maritime, se vérifie également en ce qui concerne les structures de soutien que ce soit au niveau de la recherche ou de la formation ⁽⁵⁴⁾. En effet, un recensement non

(Suite) s'appuie sur l'administration centrale du ministère et gère un secteur précis (deux directions).

Entre 1987-1989, la pêche est rattachée au ministère de l'équipement; cette mesure ne correspond à aucune logique et a abouti en fait à une marginalisation et une régression du secteur car la greffe n'a réussi.

Depuis 1989 à ce jour, elle est de nouveau rattachée à l'agriculture, sous forme d'agence n'ayant pas la prérogative de puissance publique; bien plus tard elle sera dotée d'une Direction Générale, et en 1996 il y a eu la création d'un secrétariat d'Etat qui s'appuie sur un cabinet restreint et une direction générale sous la tutelle du ministre de l'agriculture.

53. Cette observation mérite d'être énoncée car les ressources halieutiques peuvent contribuer à assurer la sécurité alimentaire du pays. Cette dernière constitue un axe prioritaire du programme de l'actuel Président de la République.

Le gouvernement de Mr. Ahmed BENBITOUR, formé en Décembre 1999 sous l'autorité du président BOUTEFLIKA, comporte un ministère chargé selon la dénomination officielle de la pêche et des ressources halieutiques, JORA du 26 Décembre 1999, pp 5 et 6, comportant les décrets présidentiels désignant le chef du gouvernement et les membres de son gouvernement par le chef de l'Etat.

54. Décret du 2 Décembre 1964, JORA du 2 Décembre 1964.

exhaustif montre l'existence de l'Institut Scientifique de Pêche et d'Aquaculture, créé en 1964 et placé auprès du ministère de l'agriculture et de la réforme agraire alors que la pêche faisait partie du ministère des transports.

Ce n'est qu'en 1968 que cette institution de recherche fut placée fort logiquement sous la tutelle du ministère d'Etat chargé des transports ⁽⁵⁵⁾.

Les pouvoirs publics ont, peu avant les modifications au plan des structures gouvernementales ou de l'encadrement juridique, mis en place des institutions de formation et de recherche maritimes.

En effet, l'ordonnance du 17 Septembre 1974 crée l'Institut Supérieur Maritime ⁽⁵⁶⁾ sous la tutelle du ministre des transports ainsi que le Centre d'Océanographie et des Pêches, créé par arrêté du ministre de l'enseignement supérieur du 25 Septembre 1974 ⁽⁵⁷⁾, chargé à la fois de la recherche fondamentale, l'océanographie et la recherche appliquée dans le domaine des ressources halieutiques. Le chevauchement des missions entre ce centre et l'Institut Scientifique de Pêche et d'Aquaculture a amené les pouvoirs publics, en 1978, à dissoudre ce dernier et à répartir son patrimoine entre les structures créées en 1974 ⁽⁵⁸⁾. Cette décision en apparence rationnelle, a abouti en fait à priver le secteur de la pêche d'un centre de vulgarisation des techniques de pêches; la recherche fondamentale ayant pris le dessus.

55. Décret du 23 Janvier 1968, JORA.

Il en est de même de l'Office National des Pêches.

56. Etablissement public de formation du personnel maritime navigant, JORA du 24 Septembre 1974.

57. JORA du 15 Novembre 1974.

58. Décret du 20 Février 1976, JORA du 2 Mars 1976.

Voire également J.P. BEURIER, La législation des pêcheries et l'organisation structurée du secteur des pêches en Algérie, FID-DP/ALG/77/001. FAO 1980.

2ÈME PARTIE:

LES MISSIONS DU HAUT CONSEIL DE LA MER

C'est la marine nationale qui a pris l'initiative, sous l'autorité du chef du gouvernement, et en collaboration avec les ministères des affaires étrangères et des transports, de présenter un projet de décret présidentiel sur le Haut Conseil de la Mer ⁽⁵⁹⁾.

Suivant la procédure habituelle d'élaboration des textes réglementaires, celui-ci a été examiné non pas une fois comme c'est habituellement le cas mais à deux reprises en conseil de gouvernement avant d'être endossé; car certains ministres non prévus par le texte initial ont exprimé le souhait de faire partie de ce Conseil ⁽⁶⁰⁾.

59. L'intitulé initial de l'organisme à savoir Conseil Maritime National trahit en réalité les hésitations des promoteurs du projet; en effet on peut lire à ce propos dans l'avant dernier considérant de l'exposé des motifs de la première mouture que "l'idée de création de cet organe consultatif a été formulé par un groupe de travail interministériel ad-hoc dans le cadre d'une réflexion sur les perspectives de redéploiement de l'action de l'Algérie dans ses relations avec l'organisation maritime internationale". Cette appréciation semble être corroborée par la lecture des textes visés par le projet de décret présidentiel qui mentionne toutes les conventions internationales auxquelles l'Algérie est partie et qui se rapportent aux différents aspects relatifs à la navigation maritime; curieusement la convention sur le droit de la mer n'est pas citée alors que l'Algérie venait d'y adhérer voir INFRA.

Cependant, l'article 3 du titre 1er sur les dispositions générales par contre, préconise une vision d'ensemble puisqu'il propose "une gestion intégrée et durable de la côte terrestre et des espèces maritimes sous souveraineté ou juridiction nationale". Ce principe est concrétisé au niveau des structures à mettre en place; en effet quatre commissions sont prévues (articles 9 à 12) en charge respectivement de l'économie maritime, de l'environnement marin, de la sécurité de la navigation et enfin des aspects juridiques généraux.

60. L'article 2 du texte sur le conseil maritime national qui traite des ministres habilités à signer l'arrêté interministériel portant transfert du siège du conseil; leur nombre s'élève à cinq: défense nationale, transports, environnement, finances et le ministère chargé de la pêche.

La liste définitive qui figure à l'article 3 du décret présidentiel créant le Haut Conseil de la Mer en comporte 15 ministres. (voir annexe). Ce nombre est exagéré, la présence de certains ministres ne se justifie pas; si ce n'est le fait que ce conseil soit présidé par le Chef du Gouvernement, ce qui confère une grande autorité aux mesures qui y seront arrêtées.

Le projet fût adopté définitivement par le conseil des ministres du 1er Juillet 1998.

Au plan international; des organismes similaires existent dans de nombreux pays, ils ont été institués pour prendre en charge les multiples implications induites par le nouveau régime des océans ⁽⁶¹⁾.

Quelles sont ses missions

La plus générale et qui constitue en quelque sorte la raison d'être du Haut Conseil de la Mer consiste à élaborer une véritable politique maritime nationale. Cela signifie a contrario la non-juxtaposition ou l'agrégation des politiques sectorielles, comme c'est le cas actuellement, mais une vision globale, intégrée, qui s'inscrit dans la durée. C'est ce que met en exergue l'exposé des motifs en ces termes "l'existence d'un déficit institutionnel de concertation entre les différents acteurs qui interviennent en mer et l'absence totale d'une politique maritime nationale globale et intégrée..." ⁽⁶²⁾.

61. Cette idée est exprimée de manière plus nette par le texte initial dans son exposé des motifs de la façon suivante "de la stratégie sectorielle de résolution des problèmes, secteur par secteur, sans tenir compte des liens de complémentarités, a eu pour conséquence un ralentissement manifeste du développement du secteur maritime national qui a causé un préjudice certain à l'économie du pays".

62. A titre d'exemple; la France a mis en place en 1978 une nouvelle organisation administrative chargée de la politique de la mer; celle-ci est la conséquence directe des appropriations de vastes espaces maritimes légalisées par le nouveau droit de la mer. Elle est tricéphale et comporte: un Comité Interministériel présidé par le Premier Ministre; une Commission Interministérielle, organe permanent chargé de la préparation des travaux du Comité, ainsi qu'une Conférence Maritime qui assiste le Premier Ministre.

Voir E. LANGAVANT, Droit de la Mer 1- Cadre institutionnel et milieu marin (Océanologie-Pollution), Editions CUJAS, Paris 1979, p 84 et suivantes.

Sur l'aspect structurel, voir également l'analyse détaillée du même auteur- La réforme de structures maritimes françaises, in la Revue Administrative, novembre-Décembre 1978, N° 186, pp 601-609.

La Mauritanie, dans le cadre de l'ordonnance du 31 Août 1988 sur la délimitation et le statut juridique de la mer territoriale, de la zone contiguë, de la zone économique exclusive et du plateau continental, a prévu la mise en place d'un "Conseil Consultatif des Pêcheries Maritimes" présidé par le Ministre chargé de la pêche et

Cette idée est également reprise, sous une autre forme par le Président de la République lors de l'examen du projet de décret présidentiel en conseil des ministres, le Haut Conseil de la Mer "doit rechercher les meilleures voies pour l'organisation de l'expansion des capacités maritimes nationales" ⁽⁶³⁾.

Avant de présenter ses missions proprement dites, il y a lieu tout d'abord de situer le Haut conseil de la Mer dans le cadre de l'administration de mission algérienne.

1 - Le Haut Conseil de la Mer: une administration de mission

Quelle est la place du Haut Conseil de la Mer dans la polysynodie administrative algérienne?

Il présente les caractéristiques d'une administration de mission, selon la formule célèbre d'EDGARD PISANI ⁽⁶⁴⁾. Néanmoins, certaines analogies existent avec l'administration consultative ⁽⁶⁵⁾. Les critères dégagés par le professeur J. MORAND-DEVILLER et P. RACINE dans leur étude sur l'administration de mission ⁽⁶⁶⁾ serviront à déterminer la nature exacte du Haut conseil de la Mer.

Tout d'abord, ces auteurs constatent l'absence de critère juridique précis pour définir l'administration de mission ⁽⁶⁷⁾. Cependant, ils proposent la définition suivante "c'est une administration temporaire

(suite) composé des représentants de l'administration, des professionnels et des scientifiques et donne des avis sur la politique halieutique et se prononce sur des questions techniques telles que l'effort de pêche, Journal Officiel de la République Islamique de Mauritanie, 31 Août 1988, p 5 et suivantes.

Egalement COMPENDIUM des législations des pêches des Etats africains riverains de l'Océan Atlantique, Vol II, p 778.

63. Compte rendu du Conseil des ministres du 1er Juillet 1998, rapporté par le quotidien El Moudjahid du Jeudi 2 Juillet 1998.

64. E. PISANI, revue française de science politique, avril-Juin 1956, p. 315.

65. On se reportera fort utilement au cours du professeur A. MAHIOU d'institutions administratives, Alger OPU, 1981, et à l'étude A. BOUDIAF sur les organismes consultatifs dans l'administration algérienne, Alger ENAL, 1989 (en arabe).

66. JACQUELINE MORAN - DEVILLER et PIERRE RACINE, l'administration de mission, la revue administrative n° 236, Mars-Avril 1987, p. 307.

67. IBID, p. 307 bis.

interministérielle, à la structure légère, chargée de réaliser un objectif particulier, en animant et cordonnant l'action de services divers et cloisonnés”.

Cette définition semble s'appliquer parfaitement au Haut Conseil de la Mer; mis à part probablement l'aspect temporel qui est difficilement cernable pour deux raisons au moins; est-il possible de fixer une date-butoir qui marque l'extinction de la mission. En second lieu, l'existence d'une administration légère permanente et autonome n'implique t-elle pas la mise en place d'une structure administrative permanente ⁽⁶⁸⁾.

En réalité, la durée de vie de tels organes dépend du seul pouvoir d'appréciation des pouvoirs publics, en l'occurrence du Président de la République.

Les critères ou fonctions retenues sont au nombre de cinq, ils seront examinés un à un et il s'agit de voir dans quelle mesure ils s'appliquent au Haut Conseil de la Mer.

A - La conception

Elle doit “...tracer...les lignes générales des programmes, le chef de file et son équipe n'ont reçu des administrations centrales que des instructions globales sur l'objectif à atteindre...”.

68. IBID, p. 310.

Le Haut Conseil de l'Environnement et du Développement Durable, créé par décret présidentiel du 25 Décembre 1994 (JORA du 8 Janvier 1995), est similaire au Haut Conseil de la Mer.

Son organisation et son fonctionnement ont été précisés par le décret exécutif du 28 Décembre 1996 (JORA du 29 Décembre 1996), celui-ci, bien qu'assumant une mission de caractère permanent ne dispose pas de structure administrative propre pour son fonctionnement; cette tâche est assurée par les services du ministre chargé de l'environnement.

Le ministère de l'environnement n'existe plus en tant que tel. Dans le Gouvernement

A. BENBITOUR du 24 Décembre 1999, il a été regroupé avec d'autres secteurs pour constituer le ministère des travaux publics, de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'urbanisme (JORA du 26 Décembre 1999). Cette situation nouvelle pose des problèmes pour le fonctionnement normal du Haut Conseil de la Mer.

La nature de ce conseil a évolué; à l'origine, comme il a été mentionné plus haut, il a été envisagé la création d'un organe purement "consultatif, indépendant, compétent dans tous les domaines maritimes" ⁽⁶⁹⁾. Les avis qu'il émet aux autres compétences sont dépourvus de force obligatoire.

La réflexion des pouvoirs publics a évolué vers la mise en place d'un organe interministériel chargé de concevoir la politique maritime nationale en s'appuyant à la fois sur les différentes approches sectorielles mais également sur les études, recherches entreprises par les experts qui en font partie et par ses propres structures.

B- L'impulsion et l'animation:

Ce deuxième critère est défini de la façon suivante "la décision de réaliser une opération ayant été prise au niveau politique et les grandes lignes ayant été tracées, l'équipe missionnaire doit jouer le rôle d'un animateur dynamique chargé de stimuler les administrations traditionnelles de l'Etat... et de les convaincre de la nécessité de se mobiliser pour le succès d'un projet estimé prioritaire en haut lieu" ⁽⁷⁰⁾.

Le fait que le secteur maritime dans sa globalité soit considéré comme une priorité implique qu'il soit supervisé par les plus hautes autorités de l'Etat; c'est ce qui explique que le conseil soit présidé par le chef du gouvernement. Cela laisse à penser que c'est à lui de veiller personnellement à l'application effective et permanente des orientations et directives retenues. Il s'appuiera pour cela sur une structure autonome.

En conséquence, il prendra les arbitrages nécessaires entre les différents acteurs concernés pour reprendre une expression qui figure dans l'exposé des motifs.

69 Article 3 du projet de décret présidentiel portant création du Conseil Maritime National.

70 J. MORAN - DEVILLER et P. RACINE, l'administration de mission, op.cité, p.310.

C- La coordination

Elle est définie comme “la recherche d’unité, de cohérence à partir de relations nouées entre plusieurs services et niveaux d’administration...pour lutter contre la rigidité de structures spécialisées” ⁽⁷¹⁾.

Cette fonction se retrouve à deux niveaux:

D’une part, le Haut Conseil de la Mer, en raison de sa composition est le lieu même où s’opère cette “coordination politique”, il appartiendra au secrétariat permanent, sous l’autorité du Chef du Gouvernement de répercuter aux échelons administratifs concernés les décisions collégiales et de veiller en permanence à la fluidité de l’information entre ceux-ci.

D - L’intégration

Ils considèrent que le “succès d’une administration de mission se mesure à sa capacité à convaincre des partenaires isolés et à mettre en harmonie des intérêts divers et parfois antagonistes” ⁽⁷²⁾.

Cet aspect est important; l’intégration s’opère à deux paliers différents.

Le premier résulte de la composante même du conseil; il s’agit de convaincre 15 ministres que l’indépendance de leur administrations respectives n’est pas menacée et de l’utilité, des avantages découlant d’une décision collégiale équilibrée.

En second lieu; le Conseil comprend des experts et s’appuie sur quatre commissions permanentes comprenant à la fois les représentants des ministères concernés, les intérêts professionnels, le mouvement associatif. C’est la dimension pluridisciplinaire qui est mise en exergue; selon l’article 5; cette mission fédératrice des différents intérêts et spécialités tend à assurer, tout au moins au plan organisationnel, les conditions de réussite du conseil.

^s

71 IBID, p. 311.

72 IBID, p. 311.

E- Le quasi-pouvoir de décision

Les auteurs précisent que “d’ordinaire les missions ne disposent pas du pouvoir de décider l’auteur de la décision leur est extérieur: ce sont les administrations traditionnelles qui en endossent la responsabilité juridique” ⁽⁷³⁾.

Une différence par rapport au critère énoncé mérite d’être relevé; le conseil dispose en vertu de l’article 2, outre sa capacité d’appréciation, d’analyse des politiques sectorielles, d’un réel pouvoir décisionnel puisqu’il peut “fixer les mesures nécessaires à prendre...” (alinéa 3) par les administrations centrales des ministères concernés.

Ce pouvoir de décision conféré par le texte de création au Haut Conseil n’altère nullement sa nature profonde d’administration de mission ⁽⁷⁴⁾.

2 - Les missions

Celles-ci sont énumérées à l’article 2 du décret présidentiel et sont regroupées dans quatre rubriques:

A - En premier lieu, il doit “fixer les mesures nécessaires à prendre et les moyens à mettre en oeuvre pour une gestion intégrée et durable des espaces maritimes sous juridiction nationale et du littoral”.

C’est le paragraphe qui exprime certainement le mieux l’objectif général assigné par les pouvoirs publics au Haut Conseil de la Mer; il est suivi, dans le même article, par l’énumération des différents domaines d’intervention. Il ne semble pas qu’il y ait, à la lecture de l’ensemble du texte, une hiérarchie dans l’énoncé des domaines.

Au plan de la forme, contrairement au projet de décret sur le Conseil Maritime National qui fait explicitement référence à l’exploitation des

73. IBID, p. 311.

74. Charles DEBBASCH “... les administrations de mission n’ont pas une tâche de gestion ... c’est coordonner une action administrative pour que celle-ci se déroule dans les meilleures conditions”, sciences administratives, administration publique, Précis DALLOZ, 3^{ème} Edition 1989, p. 439. IBID, p. 311.

ressources biologiques et non-biologiques ⁽⁷⁵⁾ aussi bien dans les espaces sous juridiction nationale qu'en haute mer; le texte définitif se contente de l'expression 'gestion intégrée et durable' du milieu marin et du littoral ⁽⁷⁶⁾.

B - En second lieu, il "fixe l'ensemble des moyens nécessaires à la préservation de la sécurité de la navigation et à la sauvegarde des vies humaines en mer et du milieu marin".

La mer Méditerranée est une mer fragile, sa vulnérabilité est fortement accentuée par l'augmentation et la diversité du trafic maritime qui s'y déroule ⁽⁷⁷⁾. Cela expose nos rivages à des dangers potentiels de pollution.

Cette situation exige des pouvoirs publics une responsabilité accrue tant au plan de la sécurité de la navigation maritime qu'au plan de la préservation de l'environnement marin contre toute forme de pollution ⁽⁷⁸⁾.

Il en résulte par conséquent une adaptation continue des moyens aussi bien humains que matériels pour y faire face; et une coordination renforcée entre les différentes administrations qui concourent à l'action de l'Etat en mer.

75. Op.cité, Article 3, alinéas 1 à 5.

76. Voir article, alinéa 5 du projet de décret présidentiel portant création du Conseil Maritime National.

Le changement de terminologie s'explique par l'influence de la conférence de Rio (vision intégrée de l'écosystème côtier chapitre 17 de l'agenda 21).

77. Selon le plan d'action pour la Méditerranée (PAM) du programme des Nations unies pour l'environnement, au sujet de la pollution par les hydrocarbures, il précise que quelques "220.000 navires jaugeant plus de 1.000 tonnes croisent chaque année en Méditerranée, et l'on rappellera que 20% du tonnage pétrolier international y transite... de 0,5 à 1 million de tonnes de pétrole sont déversés au total chaque année en Méditerranée...". Le PAM, sauver un patrimoine commun, Nations unies, 1991, p 9.

78. Cette préoccupation a été prise en charge par les pouvoirs publics qui ont institué un cadre organisationnel et des plans d'urgence au niveau national, régional et de Wilaya applicable principalement contre la pollution par les hydrocarbures dans les

Cet aspect a été considéré comme justifiant amplement la création du Conseil maritime national.

L'Algérie est liée par un nombre important d'instruments internationaux et régionaux dans ces deux domaines comme en témoigne la liste qui figure dans les visas du projet du texte réglementaire ⁽⁷⁹⁾.

C- L'aspect international, n'a pas été pour autant négligé puisqu'il figure parmi les missions du Haut Conseil de la Mer qui est appelé à "suivre l'évolution de la politique internationale des mers, océans et des fonds marins".

Pour bien cerner les préoccupations des pouvoirs publics sur cette question, il convient de se référer au projet initial, relatif au Conseil Maritime National; celui-ci dans son article 3 alinéa 5 n'aborde cet

(suite) eaux sous juridiction nationale avec possibilité d'intervention en haute mer en cas de menace d'extension à celle-ci. Voir M. BENAMAR, Op.cité, pp. 1203-1211.

Décret exécutif du 17 Septembre 1994 portant organisation de la lutte contre les pollutions marines et institution de plans d'urgence, JORA du 21 Septembre 1994.

79. L'Algérie a adhéré à l'OMCI, en même temps qu'aux principales conventions en matière de sécurité en mer (aux trois conventions internationales pour la sauvegarde de la vie humaine en mer de 1948, 1960 aux différents amendements y afférents, ainsi qu'à celle de 1974 et du protocole de 1978; décret du 11 Septembre 1963 publié au JORA du 14 Septembre 1963, p.944; décret du 27 Août 1983, JORA du 30 Août 1983, p. 1443.) et à certaines conventions de lutte contre la pollution marine (l'adhésion à la convention internationale de 1954 pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbure, aux amendements de 1962; décret du 11 Septembre suscité à la convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires et au protocole de 1978; décret du 27 Août 1983, suscité).

Au plan régional, l'Algérie a adhéré à la convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution de Barcelone de 1976

en même temps qu'aux protocoles relatifs aux opérations d'immersion et aux situations critiques. En 1981; plus tard au protocole sur la pollution d'origine tellurique (1983) et aux aires spécialement protégées (1985), voir le plan d'action pour la Méditerranée, op-cité, tableau p. 37.

aspect que de manière incidente en liaison avec l'exploitation des ressources biologiques et non-biologiques du milieu marin qui se feront "conformément aux règles de droit maritime international".

C'est l'article 12 du même texte qui apporte d'avantage de précisions. En effet, la commission juridique dont la création est prévue par l'article 8 aura pour mission "d'étudier et d'émettre des avis sur les conventions et recommandations maritimes internationales notamment les conventions et recommandations maritimes de Bruxelles, de l'organisation maritime internationale, de l'organisation internationale du travail et de la convention des Nations unies sur le droit de la mer".

Comme on le constate, la vision d'ensemble qu'appelle de leurs vœux les initiateurs du projet semble être appréhendée, l'accent est mis sur l'exploitation des ressources vivantes ou non de la mer; néanmoins les préoccupations d'ordre technique liées principalement à l'application des conventions internationales relatives à la sécurité de la navigation maritime et à la lutte contre la pollution marine l'emportent largement.

Cela exige une coordination entre les différents départements ministériels aussi bien lors de l'élaboration des normes internationales dans les organisations internationales techniques que lors de leur application par les différents secteurs. Cette concertation semble avoir fait défaut jusqu'à présent.

D - Sur un tout autre plan, le Conseil est habilité en vertu de l'alinéa 6 de l'article 2 à "se prononcer sur cette question en rapport avec sa mission dont il est saisi par les autorités compétentes ou par tout organisme public ou privé".

Bien qu'en apparence cette disposition semble claire; cependant elle soulève des interrogations, quelles sont ces structures et quelle est la nature de cette saisine.

Sur le premier point, des indications sont fournies par le texte lui-même; il s'agit selon toute vraisemblance, des départements ministériels membres ou non du Conseil et qui sollicitent des arbitrages, au sens large, du chef du gouvernement .

Cela cadre parfaitement avec les missions du Conseil qui peut s'entourer des avis ou études appropriées pour éclairer sa décision.

Par contre la saisine des organismes publics ou privés suppose que toutes les voies de recours administratives - soit sectorielle à l'intérieur d'un même département ministériel ou intersectorielle, question intéressant plusieurs ministères - aient été épuisées; en réalité le texte est muet sur ce point: ce n'est là qu'une déduction.

Le souci de permettre aux établissements publics, aux associations appartenant à la société civile dans le domaine maritime, la saisine du Conseil pour un avis, un arbitrage s'apparente à une innovation dans le système administratif algérien qui aurait méritée davantage de précisions ⁽⁸⁰⁾.

Parmi ses autres missions, le Conseil est tenu d'"évaluer régulièrement la mise en oeuvre des dispositifs législatifs et réglementaires relatifs à la mer et de décider des mesures appropriées" selon l'alinéa 2 de l'article 2.

Cet aspect revêt une importance particulière; tout d'abord il permet au Conseil une plus grande rigueur et rationalité dans le travail législatif gouvernemental. Le Conseil arrête l'échéancier des projets de lois relatifs au milieu marin, en évitant les contradictions, les interprétations divergentes lors du processus d'élaboration des projets de lois avant de les soumettre suivant la procédure constitutionnelle en vigueur (conseil de gouvernement, conseil d'Etat pour avis, conseil des ministres, puis procédure législative devant les deux chambres du parlement).

La composition du Conseil, la possibilité de solliciter des avis scientifiques et techniques approfondis permettent au chef de gouvernement de d'entourer du maximum de conseils pertinents que ne permettent pas les procédures administratives en vigueur actuellement.

80. Le Professeur E. TAIB semble sceptique sur la réforme de l'administration algérienne par l'introduction notamment de l'administration de mission. in la réforme de l'administration en Algérie. Annuaire de l'Afrique du Nord, op.cité, p 350.

Cela est encore plus vrai pour ce qui concerne les textes réglementaires. Plusieurs cas de figures sont possibles; nous n'en retiendront que les plus courants.

Beaucoup de lois sont restées sans effet faute de textes d'application ou encore le foisonnement de textes en provenance de la même ou de plusieurs administrations accentue la complexité de la gestion des affaires publiques de façon générale et du milieu marin particulièrement.

Le fait que le Conseil puisse suivre les différentes étapes de l'élaboration des textes réglementaires lui permet d'orienter dans le sens souhaité le travail de l'administration; et cela suivant une programmation et une périodicité convenues.

En ce qui concerne la réception au plan interne des normes internationales relatives au milieu marin; la diversité et la complexité des domaines abordés implique nécessairement une coordination accrue entre tous les secteurs concernés. En veillant plus particulièrement à ce que les traités internationaux, régulièrement ratifiés, soient en conformité avec le dispositif législatif national.

En dernier lieu, le Conseil devra "présenté annuellement, au président de la république un rapport sur les activités du Haut Conseil et une évaluation de l'application de ses décisions" (article 2 dernier alinéa).

Au plan formel, ce rapport est identique à celui qu'adressent les présidents des conseils de nature consultative tels que les conseils de l'éducation, de la jeunesse⁽⁸¹⁾; mais le parallèle s'arrête là, car sur le fond; leur nature est fondamentalement différente.

En effet, les autres conseils qui sont dirigés faut-il le rappeler par des présidents et non par le chef du gouvernement, adressent annuellement

81. A titre d'exemple, voir le décret présidentiel créant le Conseil Supérieur de la Jeunesse du 27 Août 1995. L'article 5 in Fine parle de rapport annuel d'évaluation de la politique nationale... JORA du 06 Septembre 1995, p 4 et suivantes. Le Professeur E. TAIB semble sceptique sur la réforme de l'administration en Algérie. Annuaire de l'Afrique du Nord, op.cité, p 350.

leurs rapports d'évaluation de la situation dans leurs domaines respectifs. Les rapports sont généralement accompagnés de propositions de recommandations.

Il appartient au président de la république, et à lui seul, de juger de l'opportunité de donner suite, en totalité ou en partie, à leur contenu, sous la forme d'une instruction au chef du gouvernement pour les intégrer dans son programme de gouvernement ou éventuellement apporter des correctifs nécessaires à l'action gouvernementale dans le domaine considéré juridiquement donc il n'y a pas de relation entre les conseils consultatifs, placés sous l'égide de la présidence de la république, et le chef de l'exécutif.

Le rapport adressé par le chef du gouvernement au nom du Conseil s'apparente davantage à un rapport qui dresse le bilan annuel de l'activité du Conseil dans le domaine maritime; et des mesures qu'il entend entreprendre ⁽⁸²⁾.

3ÈME PARTIE :

LE FONCTIONNEMENT DU HAUT CONSEIL DE LA MER

De prime abord le Conseil apparaît comme une sorte de conseil interministériel élargi, aidé dans l'accomplissement de ses missions par des structures permanentes.

1 - Composition du Conseil

Il est composé du Chef du Gouvernement, qui en assure la présidence ainsi que de ministres et d'experts:

A - Les Ministres

L'article 3 du décret présidentiel précise que le Conseil comprend

15 ministres ⁽⁸³⁾.

82. L'entrée en fonction formelle récemment en 1998 du Haut conseil de l'Environnement et du Développement durable, qui est similaire au Haut conseil de la Mer ne permet pas de porter une appréciation sur les organismes de caractère missionnaire de l'administration algérienne.

83. Dans l'ordre d'énumération; les ministres de la défense nationale, des affaires étrangères, des collectivités locales, de la justice, des finances, des transports, chargé de

Cette liste appelle les observations suivantes:

La présence parmi ses membres de certains ministères de souveraineté est logique dans la mesure où ceux-ci sont directement concernés par l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique maritime nationale tels que les affaires étrangères, la défense nationale et à un degré moindre les finances ⁽⁸⁴⁾, la justice ⁽⁸⁵⁾ auxquels il y a lieu d'ajouter d'autres départements ministériels de caractère technique qui interviennent soit à titre principal tels que les transports, l'agriculture et la

(suite) la pêche, de l'énergie et des mines, du commerce, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, de la santé, de l'environnement, chargé de l'aménagement du territoire, du tourisme et enfin de la culture.

Dans le texte relatif au Conseil Maritime National, l'article donne des indications sur les départements ministériels habilités à signer l'arrêté interministériel de transfert du siège d'Alger à un autre point du territoire national; ils sont au nombre de cinq: il s'agit des ministres de la défense nationale, des transports, de l'environnement, des finances et des pêches.

Quant à l'article 4 du même texte; il est vague sur la composition du Conseil qui est de nature consultative contrairement au Haut Conseil de la Mer.

Par ailleurs et à titre de comparaison, le Haut Conseil de l'Environnement du Développement Durable en comporte 12 ministres seulement (n'en font pas partie les ministres de la justice, du tourisme et de la culture) article 3 du décret présidentiel, op.cité.

84. Il s'agit de faire respecter la réglementation en matière douanière et fiscale dans les eaux territoriales et dans la zone contiguë et pour cela la collaboration de l'administration des finances est nécessaire.

La police des douanes s'exerce en vertu de l'article 29:1 de la loi du 22 Août 1998 qui modifie et complète la loi du 21 Juillet 1979, portant code des douanes, la définition du rayon des douanes est la suivante:

"a) zone maritime qui est constituée par les eaux territoriales, la zone contiguë et les eaux intérieures telles qu'elles sont délimitées par la législation en vigueur".

Ce rayon s'étend en mer en vertu de l'alinéa b du même article à 30 km à partir du littoral, JORA du 23 Août 1998, p.15.

85. La présence de ce ministère ne peut s'expliquer que par la réception en droit interne des instruments internationaux auxquels l'Algérie est partie qui sont applicables par le juge interne.

Par contre, la présence parmi les membres du Conseil du ministère du commerce ne semble pas justifiée.

pêche, l'environnement ou accessoire dans le milieu marin, tels que l'enseignement supérieur et la recherche scientifique, l'aménagement du territoire.

Le Conseil peut également solliciter tout autre membre du gouvernement en dehors de ceux qui font partie du Conseil, ainsi que les structures administratives qui en dépendent en vue de l'éclairer. En pratique, la coordination entre les différentes administrations est assurée par le secrétaire permanent et les services du chef du gouvernement qui a la charge de la coordination de l'ensemble des structures.

La faculté de solliciter l'expertise est également élargie à toute autre personnalité selon le dernier alinéa de l'article 3 pour l'éclairer; cela tient à la complexité accrue des questions maritimes.

B - Les Experts

Le conseil comprend également "six (6) personnalités choisies par le président de la république en raison de leur compétence et de leur notoriété dans le domaine maritime".

Bien que précisant leur nombre, le texte de création ne pose pas de conditions, de critères quant à la désignation de ces personnalités. L'utilisation des termes "compétence" et "notoriété" semblent indiquer que le président dispose d'un pouvoir discrétionnaire large dans ce domaine⁽⁸⁶⁾. A contrario, cela exclut la représentation des intérêts privés ou des associations professionnelles ou syndicales à l'exemple du Conseil National Economique et Social.

En principe, ces personnalités sont choisies en raison de leur technicité, leur expertise en vue d'apporter un éclairage intéressant face à des visions sectorielles.

86. La mise en place récemment du Haut Conseil de l'Environnement et du Développement Durable montre que le choix s'est porté sur des personnes ayant occupé des fonctions importantes au sein d'institutions chargées de l'environnement au détriment de spécialistes en droit de l'environnement par exemple. Ce qui est contraire à l'esprit du texte.

Le chiffre de six semble répondre au souci de permettre une représentation aussi large que possible des différentes spécialités dans le domaine maritime

La lecture de l'article 4 du décret laisse à penser que celles-ci ne font par partie des structures permanentes du Conseil. Ils peuvent par conséquent exercer par ailleurs des fonctions et ne perçoivent que des indemnités ⁽⁸⁷⁾.

La durée du mandat n'est pas précisée ⁽⁸⁸⁾. Ils échappent d'une certaine façon à l'autorité du chef du gouvernement ainsi qu'à celle du secrétaire permanent du Conseil.

Ce statut leur confère, en théorie, une grande autorité et leur permet d'exprimer en toute indépendance leurs points de vue dans l'intérêt général.

Ils disposent d'un régime indemnitaire conformément à la réglementation en vigueur, selon l'article 4 alinéa 2.

2 - La Structure Permanente

A - Composition

Le Haut Conseil de la Mer dispose d'une structure administrative relativement souple, ayant à sa tête un secrétaire permanent (article 7) et chargé d'animer

et de coordonner les activités du Conseil.

Elle comprend en outre quatre directeurs d'études et huit chargés d'études.

87. Cependant il y a lieu d'envisager la possibilité pour un expert d'être membre du Conseil et d'exercer une activité dans une structure ou organisme sous tutelle d'un ministère qui en fait partie.

88. Le Président de la République peut seul donc mettre un terme à leur mandat sans justification.

Cette structure ramassée laisse à penser que les rédacteurs du texte ont voulu éviter la mise en place d'une administration parallèle à celles déjà existantes

et chargées du milieu marin.

Elle diffère sensiblement de celles des conseils de l'éducation ⁽⁸⁹⁾ et de la jeunesse ⁽⁹⁰⁾ qui disposent d'une véritable administration hiérarchisée sous l'autorité exclusive des présidents de ces conseils ⁽⁹¹⁾.

B - Missions

L'article 9 rappelle que la structure permanente du Conseil est autonome par rapport - cela est sous entendu - aux services de la présidence de la république et de ceux sous l'autorisation du chef du gouvernement, il précise en outre les fonctions du secrétariat qui peuvent être regroupées en quatre rubriques:

a - elle assure la préparation matérielle des sessions du Conseil, en collaboration avec les services du chef du gouvernement et des administrations des différents ministères concernés;

b - elle doit "informer tous les membres de tous les renseignements intéressant les programmes et les plans du Haut Conseil", à première vue cette disposition paraît superflue dans la mesure où les activités du Conseil sont arrêtées d'un commun accord. Peut être a-t-on voulu de la sorte parer à toute velléité de non collaboration de quelque structure que ce soit;

c - Le 3ème volet est inhérent à l'administration de mission; il consiste à procéder à des études soit directement par les organes internes sur des questions complexes, pluridisciplinaires, soit les confier à des experts ou à des centres de recherches; quelque soit leur statut

89. Le Conseil Supérieur de l'Education, JORA du 20 Mars 1996, p. 3 et suivantes.

90. Le Conseil Supérieur de la Jeunesse, op.cité.

91. Les deux conseils sont l'objet d'une polémique en raison d'une administration pléthorique et budgétivore et qui ne semblent pas remplir les missions pour lesquelles ils ont été créés.

juridique. Le finalité est de permettre au Conseil de disposer de toutes les informations pour se prononcer.

L'administration centrale des ministères est absorbée par la gestion et n'est pas en mesure, le plus souvent, de procéder à de telles investigations, en plus la vision sectorielle l'emporte largement sur une démarche intégrée: on le voit clairement les missions sont complémentaires.

Les études réalisées sous la responsabilité et sous l'autorité du secrétariat permanent du Conseil sont mises à la disposition des services du chef du gouvernement et des administrations des ministères concernés;

d - en dernier lieu, l'article 9 alinéa 4 confie au secrétariat permanent le soin de développer des relations de coopération avec les organismes similaires étrangers ou internationaux.

Cadre de concertation par excellence au plan interne pour tous les aspects relatifs au milieu marin, les initiateurs du projet ont voulu donner un prolongement somme toute logique au plan international; d'une part il entretiendra des relations avec des organismes étrangers similaires et il en existe ⁽⁹²⁾. Cela ne semble pas soulever de difficultés a priori.

Par contre, des doutes existent sur la possibilité pour le Haut Conseil d'entretenir des rapports directs avec les institutions spécialisées du système des Nations unies à l'exemple de la FAO ou l'OMI, qui sont traditionnellement du ressort exclusif du ministère des affaires étrangères.

L'expérience de l'Agence Algérienne de Coopération Internationale, créée en 1993 ⁽⁹³⁾, qui devait dans le nouveau contexte international mettre en oeuvre la politique algérienne d'aide au profit des pays en développement est à méditer. Elle était placée sous la tutelle du ministère des affaires étrangères.

92. Voir note SUPRA n° 41.

93. Décret présidentiel du 14 Novembre 1993, JORA n° 75 du 17 Novembre 1993.

L'agence n'a, semble t-il, pas réussi dans sa mission et surtout s'est transformée en une véritable administration. Le président de la république a pris la décision, récemment, de la dissoudre ⁽⁹⁴⁾. Le volet coopération internationale est géré comme auparavant par le ministère des affaires étrangères

3 - Le Personnel du Conseil

Le texte réglementaire portant création du Conseil prévoit deux catégories de personnel.

D'une part, la nomenclature des emplois permanents comporte neuf emplois supérieurs (secrétaire permanent, directeurs et chargés d'études qui l'assistent), ceux-ci sont régis par les règles spécifiques relatives à ces emplois de la fonction publique ⁽⁹⁵⁾.

D'autre part, le Conseil dispose de quatre commissions techniques permanentes; la possibilité lui est ouverte par le texte de création d'instituer autant qu'il le faudra de comités ad-hoc.

Les commissions sont composées de représentants de ministères concernés. L'article 5 ne précise pas si ce sont exclusivement ceux qui sont membres du Conseil qui en font partie.

94. Décret présidentiel du 2 Août 1999, JORA n° 52 du 4 Août 1999.

95. Depuis 1989 (décret présidentiel du 10 Avril 1989 relatif aux emplois civils et militaires de l'Etat et jusqu'à une date récente, il y a eu une répartition du pouvoir de nomination aux emplois civils entre les deux têtes de l'exécutif; pour ceux d'entre eux qui sont importants c'est du domaine du Président de la République, les autres sont pourvus par le chef du gouvernement par décret exécutif. Un décret présidentiel récent revient à la situation qui prévalait avant 1989, en élargissant le pouvoir de nomination du chef de l'Etat. Décret présidentiel du 27 Octobre 1999 relatif à la nomination aux emplois civils et militaires de l'Etat, JORA du 31 Octobre 1999, p. 3.

Le décret, instituant le conseil, ne précise pas l'autorité qui pourvoit ces emplois, est-ce l'autorité de tutelle, en l'occurrence la Présidence de la République ou le Chef du gouvernement qui préside le Conseil?

Il semble que ce soit le cas, les autres ne seront sollicités que pour les aspects qui les concernent, en font également partie “..les représentants d’associations et d’organismes tant publics que privés”.

Il s’agit d’éviter le cloisonnement et les approches, parfois les rivalités sectorielles et d’associer dans le processus d’élaboration d’une politique maritime réellement nationale, la société civile notamment le mouvement associatif, les intérêts professionnels et par conséquent d’élargir le plus possible la concertation.

Cela facilitera par la suite l’application des mesures arrêtées par la seule administration. C’est le sens de l’article 5 car les rapports élaborés par les assemblées restreintes, que sont ces commissions, ne sont pas juridiquement contraignants, impératifs pour le Conseil.

Elles élisent, leurs présidents qui peuvent être les représentants du mouvement associatif par exemple.

Ces commissions travaillent en toute indépendance notamment par rapport au Conseil; ce qui renforce leur crédibilité.

La durée du mandat de ces commissions est fixées à 3 ans, renouvelable. L’article 3 précise que la liste nominative des membres est fixée par décret exécutif, il s’agit de conférer une certaine solennité et éviter que les ministères notamment ne procèdent à des modifications conjoncturelles de leurs représentants au sein de ces assemblées; lesquelles se réunissent en assemblée plénière pour rédiger leur règlement intérieur. Commun à toutes les commissions. Avant son entrée en vigueur, il doit être approuvé par le président du Conseil, Chef du gouvernement.

Les membres sont soumis à un régime indemnitaire prévu par la fonction publique pour des organes similaires ⁽⁹⁶⁾.

96. En réalité, il n’y a pas de régime indemnitaire uniforme; le plus souvent les textes portant création des structures consultatives ou missionnaires comportent des dispositions qui régissent ces aspects; à titre d’exemple c’est le décret du 28 Décembre 1996 qui règle cette question pour le Haut Conseil de l’Environnement et de Développement Durable.

CONCLUSION

Comme le relève si pertinemment le professeur Tullio TREVES ⁽⁹⁷⁾, les négociations sur le droit de la mer, par leur durée et intensité, ont exercé une influence certaine sur les politiques maritimes des Etats; lesquels à leur tour ont pesé sur le déroulement de celles-ci.

L'Algérie ne fait pas exception à ce constat et les pouvoirs publics ont progressivement pris conscience de l'importance de ce que l'on peut qualifier, bien que riveraine d'une mer semi-fermée, de patrimoine marin national.

Cependant cette influence n'a pas connu toute son aboutissement logique; dans la mesure où on assiste jusqu'à présent à une juxtaposition de politiques des différents secteurs et non pas à l'émergence d'une véritable politique maritime nationale, intégrée et cohérente.

Celle-ci est plus nécessaire que jamais dans la mesure où certaines questions d'une grande importance interpellent présentement les pouvoirs publics à l'exemple du dialogue avec l'alliance atlantique ou de façon plus large de la sécurité en Méditerranée dans le contexte international actuel; il en est de même ou sur un tout autre chapitre, à savoir les conférences diplomatiques initiées par l'union européenne et qui visent à terme au renforcement de la coopération euro-méditerranéenne en matière de conservation des ressources halieutiques.

Plus généralement l'entrée en vigueur de la convention sur le droit de la mer, véritable loi fondamentale des océans en 1994; l'adhésion de l'Algérie à celle-ci deux années plus tard; la densification, la diversité et la complexité accrue des instruments juridiques internationaux qui régissent les multiples utilisations du milieu marin et par conséquent leur application par les Etats côtiers.

97. Voir TULLIO TREVES: Codification du droit international et pratique des Etats dans le nouveau droit de la mer, particulièrement le chapitre premier sur le rôle de la pratique des Etats et la codification des droits de la mer, p. 25 et suivantes.

Recueil des cours de l'Académie de Droit International, 1990, IV t 223 Nithoff 1991, 4/6 pages.

Tous ces facteurs font peser sur l'Algérie une responsabilité accrue.

Le haut conseil vise, dans ce contexte, à combler bien que tardivement d'ailleurs, un vide institutionnel; en cela la démarche de l'Algérie s'inscrit dans la tendance observée chez la plupart des Etats côtiers. En tant qu'administration de mission il constitue un cadre approprié de concertation, de coordination et en fin de compte le lieu où s'élaborera la politique maritime sous l'autorité du Chef du gouvernement avec la participation de tous les acteurs publics ou privés.
