

« Le renforcement des capacités, possible facteur de stimulation pour la réalisation d'activités compréhensibles et légitimes touchant les mers et les océans »

(Présentation de Germain Michel RANJOANINA, Chef du Service de la Législation et du Contentieux au Ministère des Affaires étrangères de la République de Madagascar - E-mail : gmrrranjoanina@yahoo.fr)

Messieurs Les Co-Présidents,
Mesdames et Messieurs,
Bonjour,

Les Honorables Co-présidents du Processus consultatif officiel ouvert à tous sur les océans et le droit de la mer m'ayant confié la présentation d'un thème de mon choix dans le cadre de ce débat sur l'évaluation de la nécessité de renforcer les capacités dans le domaine des affaires maritimes et du droit de la mer, y compris les sciences marines, ce dont je leur sais gré, je me suis permis de proposer une modeste contribution avec le développement d'un thème qui m'a surtout été inspiré par le souvenir de l'expérience inachevée que nous avons vécue à Madagascar en 2007 et 2008, lorsque le gouvernement de l'époque avait pris la décision de mettre en place un Comité technique qui était chargé d'engager les travaux de refonte de la Loi n°. 99-028 du 03 février 2000 portant en soi refonte du Code maritime en vigueur depuis 1966.

Ayant regroupé des techniciens ministériels (Affaires étrangères, Transports et Météorologie, Pêche et Ressources halieutiques, Douanes, Justice, Recherche scientifique, Défense Nationale, Santé, Energie et Mines), ainsi que des représentants des sociétés d'armement, des représentants du personnel maritime, des représentants des agents terrestres de l'armateur, des représentants des sociétés d'assurance et d'autres organismes d'appui technique tels que l'agence portuaire maritime et fluviale, le Comité dont il s'agit a, selon le programme de travail retenu, procédé, d'entrée de jeu, à l'établissement d'un état comparatif entre la situation qui prévalait sept ans après la promulgation de ce Code et les dispositions qu'il contient, lesquelles d'une manière générale, étaient censées prendre en compte, donner effet et veiller à l'application des normes, règles, réglementations, procédures et pratiques prévues dans les instruments internationaux pertinents afin notamment :

- de garantir la sécurité de la navigation ;
- de prévenir la pollution de toutes origines et en préserver le milieu marin ;
- de veiller à la conservation des ressources marines biologiques ;
- de promouvoir la recherche scientifique.

Le tableau synoptique de l'état comparatif des données réelles et des données prévisionnelles, si on peut s'exprimer ainsi, dressé à l'issue des travaux des douze groupes thématiques, institués par le Comité en fonction des intitulés des douze livres du Code maritime consacrés successivement :

- à la mer
- au navire
- au marin
- à l'organisation des transports maritimes
- aux événements de mer
- à l'organisation administrative maritime
- au régime administratif et pénal

- aux créances sur le navire
- à l'exploitation du navire
- au personnel et les auxiliaires de l'exploitation
- aux transports et les ventes maritimes
- aux assurances maritimes

a révélé que dans l'ensemble, les données réelles, c'est-à-dire la réalité vécue dans le milieu marin, et les données juridiques prévisionnelles ne concordaient pas, de sorte que l'espoir d'atteindre plus vite que prévu les quatre objectifs évoqués à l'instant (garantie de la sécurité de la navigation, prévention de la pollution, conservation des ressources marines et biologiques et promotion de la recherche scientifique) semblaient s'éloigner.

Et ce, malgré un certain nombre d'initiatives encourageantes prises par le Gouvernement pour la mise en œuvre du Code maritime en question, telles que l'institution d'un Centre de surveillance de la pêche, la réglementation des cas d'évènement de mer, en vertu du Décret n°. 2005-505 du 26 juillet 2005, malgré l'intégration de Madagascar dans des projets initiés par l'Union Européenne depuis 1995 en vue de la gestion durable des zones côtières et notamment des récifs coralliens des pays membres de la Commission de l'Océan Indien (Comores, France-Réunion, Madagascar, Maurice, Seychelles), et aussi malgré l'introduction dans ce Code maritime des principales dispositions de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la mer de 1982.

Les techniciens qui se sont concertés au sein de ce Comité on, par conséquent, reconnu le bien-fondé de la refonte initiée par le Gouvernement. Les avis ont cependant été partagés en ce qui concerne les causes susceptibles d'être à l'origine de ce décalage entre le droit positif et la réalité vécue : Est-ce en raison de l'insuffisance des moyens techniques et financiers dont nous disposons et qui sont pourtant indispensables à la mise en œuvre des 18 conventions internationales citées comme source du droit maritime malgache dans l'exposé des motifs de la loi s'y rapportant ? Est-ce à cause de l'absence de coordination entre les actions en mer engagées sous l'égide des ministères responsables, à tel point que certains techniciens sont allés jusqu'à proposer la création d'un ministère de la mer ? Est-ce en raison de l'absence d'une volonté politique de la part des dirigeants ? Bref, autant de questions et de réponses parfois inconsistantes si bien que le président du comité a eu la sagesse de nous interrompre et de nous inviter à une introspection individuelle plus attentive.

C'est ainsi que nous sommes parvenus à reconnaître que nos faiblesses et nos lacunes, à nous techniciens, étaient dues avant toute chose à notre manque d'assimilation et de maîtrise dans l'utilisation des instruments juridiques existants, qui, il faut également le reconnaître ne sont pas accessibles à tout le monde. Il en est ainsi de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer dont le texte intégral est pourtant publié dans le Journal officiel de la République en annexe à la Loi n°. 2000-020 du 28 novembre 2000 autorisant sa ratification.

Toutefois, le volumineux Journal officiel n'est pas non plus à la portée de tous les techniciens, alors que les dispositions de cette Convention insérées dans le Code maritime, un document un peu plus vulgarisé mais au sein d'un cercle professionnel très restreint, se limitent à l'énumération d'un certain nombre de droits auxquels l'Etat malgache peut prétendre et ne font mention d'obligations étatiques qu'aux articles 1.6.01 à 1.6.05 consacrés aux obligations en haute mer.

On conçoit, dès lors, que, dans une publication parue en 2005, la Division des affaires maritimes et du droit de la mer (Bureau des affaires juridiques) ait, entre autres, fait observer que « depuis la signature de la Convention des Nations Unies sur le droit de mer en 1982 et, encore plus

depuis son entrée en vigueur en 1994, les Etats Parties ont procédé à l'harmonisation de leurs législations nationales avec des dispositions pertinentes de la Convention. Malheureusement, un certain nombre d'Etats n'ont pas fait preuve d'autant de diligence dans l'exécution des obligations que leur impose la Convention que dans l'exercice des droits qu'elle leur confère ».

Eu égard aux obligations non encore exécutées, que ces obligations soient directes pour les Etats, aux termes de la Convention, ou qu'elles n'incombent aux Etats qu'à l'occasion de l'exercice d'un droit, en vertu de la Convention, l'observation faite par la Division des affaires maritimes et du droit de la mer a le mérite de provoquer une sensibilisation et de susciter une réflexion un peu plus approfondie que par le passé, voire une interpellation, compte tenu de cet écart toujours persistant entre les finalités idéales du droit de la mer et les limites extrinsèques à son efficacité, c'est-à-dire des limites qui n'appartiennent pas à l'essence de ce droit mais qui risquent d'entraver son efficacité, sans toutefois porter atteinte à son existence (Limites dues aux rapports de puissance, ce qui constitue un facteur persistant d'affaiblissement du droit international qu'il serait vain de nier, limites dues à des phénomènes naturels imprévisibles et indomptables du genre « vagues scélérates » ou « tsunamis », mais aussi des limites dues aux effets secondaires, pour ne pas dire pervers des technologies modernes appliquées dans le milieu marin, et qui se manifestent comme des forces incontrôlées dont les impacts sur la faune et la flore marines dépassent notre entendement alors que, comble du paradoxe, il s'agit parfois de technologies essentielles pour la levée de données fondamentales pour la science. Ne parle-t-on pas aujourd'hui de plus en plus de ce fameux bruit anthropogénique aux conséquences incalculables sur la survie de mammifères marins, des poissons et d'autres espèces marines ?)

Tout en soulignant l'universalité de la Convention et le caractère indissociable des droits et obligations qui y sont définis, l'Assemblée Générale des Nations Unies, dans la résolution n° 55/7 sur les océans et le droit de la mer qu'elle a adoptée au cours de sa cinquante-cinquième session exhorte les organes donateurs bilatéraux et multilatéraux à maintenir leurs programmes à l'examen pour s'assurer que tous les Etats, en particulier les pays en développement, disposent des capacités économiques, juridiques, nautiques, scientifiques et techniques qu'exigent aux niveaux national, régional et mondial l'application intégrale de la Convention et la mise en valeur durable des mers et des océans et de leurs ressources, en gardant à l'esprit, ce faisant, les droits des pays en développement sans littoral.

Pour la République de Madagascar, Etat insulaire de l'Océan indien, le renforcement des capacités évoquées ci-dessus constitue un besoin impérieux en raison notamment des enjeux que représentent la protection de l'environnement marin et la sécurité de la navigation maritime dans tous les océans du monde.

A cet effet, et consécutivement à l'accident qui a affecté récemment la plateforme pétrolière de la British Petroleum dans le Golfe du Mexique, il y a notamment lieu de mentionner que des réflexions ont été engagées au sein de l'Office Malgache des Mines Nationales et des Industries Stratégiques (OMNIS) en vue d'identifier les capacités nécessitant des renforcements en prévision d'implantation de plateformes pétrolières, à moyen ou à long terme dans les espaces marins relevant de la juridiction malgache.

Dans le domaine de la gestion de la pêche et des contraintes qui y sont liées, nous nous devons de reconnaître que le phénomène de la pêche illégale, non déclarée et non réglementée, constitue une grande préoccupation pour bon nombre de pays appartenant, comme Madagascar, au groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

Face à ce phénomène, dont l'impact est très négatif sur la gestion efficace des ressources, Madagascar, à l'instar d'autres pays ACP, semble désarmé car les capacités et les moyens permettant d'exercer un contrôle et une surveillance efficace sur toute l'étendue de sa zone économique exclusive lui manquent cruellement.

Pour combattre ce phénomène, dont les retombées financières sont évaluées en termes de manque à gagner à un montant de l'ordre de 750.000.000 de dollars par an, la République de Madagascar reste solidaire avec les autres pays ACP dans la recherche d'un appui technique et financier de nature à permettre la mise en place d'infrastructures de base adéquates, sans oublier l'amélioration du niveau d'éducation et de formation des personnes œuvrant dans le secteur de la pêche, comme il est, par exemple, prescrit à l'article 202 de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer.

Concernant les Accords de pêche, nous ne pouvons que rappeler la pertinence de la recommandation inscrite dans le Document préparatoire ayant trait aux besoins et au développement des capacités des pays ACP soumis à l'atelier sur l'impact des Accords de l'Organisation Mondiale du Commerce et des négociations en cours relatives au secteur de la pêche qui s'est tenu à Genève les 20 et 21 mars 2006.

La teneur de cette recommandation, dont la pertinence n'a pas été altérée par le temps, est formulée comme suit :

« Les accords de pêche ont souvent été considérés comme étant à l'origine d'une surexploitation des zones de pêche dans les pays côtiers ACP et par conséquent, d'une gestion non durable et d'une pêche non responsable, ce qui nous amène à aborder l'une des questions essentielles à examiner au cours du présent atelier et qui porte sur les subventions en matière de pêche.

En principe, les accords de pêche ne devraient pas être conclus s'il n'y a pas de surplus de ressources que le pays côtier ne peut pas exploiter. Il importe donc qu'une évaluation scientifique des ressources soit faite avant de procéder à la signature de tout accord. Ceci n'est pas souvent le cas. Un lien plus clair devrait être établi entre la recherche, le processus de prise de décision et les actions concrètes à entreprendre. Les pays ACP sont souvent conscients du rôle qui leur incombe mais ils ont besoin d'un appui pour le remplir de manière efficace.

Les accords de pêche donnent lieu au paiement d'une compensation financière dont les pays côtiers ACP ont besoin pour restructurer le secteur de la pêche. Il est possible que certains pays soient tentés de signer des accords de pêche pour bénéficier de ces compensations financières sans se soucier de l'état des ressources, ce qui peut conduire à une surexploitation de ces dernières. Il faudrait reconnaître que s'il arrive à certains pays de tomber dans ce piège, c'est parce qu'ils n'ont pas d'autres moyens de satisfaire les besoins économiques élémentaires les plus urgents de leurs populations. Les autorités compétentes des pays concernés devraient cependant prendre conscience du fait que les ressources dont disposent leurs zones économiques exclusives (ZEE) ne sont pas infinies et que le nombre de navires autorisés à pêcher dans la ZEE devrait être limité.

Cela dit, les compensations financières découlant des accords de pêche peuvent être utilisées pour appuyer les programmes de gestion des pêches bien définis aux niveaux national et régional.

Pour être bénéfiques aux pays côtiers ACP, les accords de pêche devraient inclure, entre autres, les éléments suivants ;

- La durabilité des écosystèmes et en particulier le renforcement des capacités institutionnelles et humaines pour la recherche, la gestion, le contrôle et la surveillance.
- Une contribution effective et efficace du secteur de la pêche des pays bénéficiaires de l'accord de pêche au développement socio-économique des pays ACP, à travers la création de joint-ventures pour le développement d'activités à valeur ajoutée.
- Une meilleure éducation et formation des personnes impliquées dans toutes les activités de la filière, à savoir les techniques de pêche, la manutention hygiénique du poisson, la préservation de l'environnement marin, la gestion de micro-entreprises...
- La transparence et la bonne gouvernance

Le Groupe ACP est en train d'envisager un accord cadre de pêche auquel les pays se réfèreraient pour l'élaboration de leurs accords bilatéraux».

S'agissant, pour terminer, de l'obligation de coopérer à la répression de la piraterie, conformément à ce qui est prescrit par l'article 100 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, le Gouvernement actuel vient de réitérer lors de la réunion ministérielle des Etats membres de la Commission de l'Océan Indien qui s'est tenue récemment à l'Ile Maurice, sa détermination à s'impliquer davantage avec ses partenaires dans la lutte contre ce vieux fléau, vieux comme le monde. Il faut donc s'attendre à ce que les capacités devant faire à ce sujet l'objet d'un renforcement soient définies dans les meilleurs délais possibles.

Au demeurant, il résulte de tout ce qui précède que la concrétisation de nos aspirations, de nos projets et de nos vœux dépendent du développement d'une conscience commune des interdépendances multiples, susceptible d'inciter les Etats à affirmer l'existence d'une communauté internationale appuyée sur le respect du droit, de manière à ce que le renforcement des capacités puisse effectivement être perçu comme un facteur de stimulation pour la réalisation d'activités compréhensibles et légitimes touchant les mers et les océans, parce que répondant aux attentes de tous les acteurs de bonne foi.

A cet effet, une planification stratégique, par objectifs, des activités identifiées, selon une méthode d'approche participative d'envergure mondiale devrait, peut-être, pouvoir nous aider à resserrer la collaboration dans le domaine des sciences de la mer comme le préconise la conclusion du Rapport n°. A/65/69 élaboré par M. le Secrétaire général.

Je vous remercie de votre aimable attention.
