

Projet d'amélioration de la connectivité inter-îles aux Comores

Projet de rapport final - Volume 1 Tâche 1 – Revue du cadre juridique et institutionnel régissant le transport inter-îles

Préparé pour :



Préparé par :



En association avec :



Assurance de la qualité

Projet d'amélioration de la connectivité inter-îles aux Comores

CPCS Ref: 20007

Projet de rapport final

Version	Date	Responsable	Approbation
V1	8 décembre 2020	Anabelle DiCarlo	Jan Grabowiecki
V2	5 février 2021	Anabelle DiCarlo	Jan Grabowiecki

Projet d'amélioration de la connectivité inter-îles aux Comores

Ce projet vise à déterminer la connectivité maritime entre les îles de l'Union des Comores et, à cette fin, à déterminer comment bénéficier de la participation du secteur privé à travers des partenariats public-privé (PPP) au port de Fomboni (île de Mohéli) et pour le système de transport maritime inter-îles.

Projet de rapport final - Volume 1

L'objectif de ce rapport est d'examiner le cadre juridique, institutionnel et réglementaire régissant le transport inter-îles et de fournir des recommandations pour renforcer le cadre existant.

Remerciements

L'équipe CPCS tient à remercier les personnes consultées pour les informations partagées, ainsi que les représentants de la Banque mondiale pour leurs conseils et contributions.

Opinions

Sauf indication contraire, les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de la Banque mondiale. CPCS s'efforce de valider les données obtenues auprès de tierces parties, mais ne peut garantir l'exactitude de ces données.

Contact

Les questions et commentaires sur ce projet de rapport final peuvent être adressés à

Jan Grabowiecki
Directeur de projet
T: +1 343 552-5502
E : jgrabowiecki@cpcs.ca

Anabelle DiCarlo
Chef de projet
T: +1 727 212 6655
E : adicarlo@cpcstrans.com

Source de l'image en couverture et en dessous : Section d'une murale de 40 pieds au siège de CPCS à Ottawa, peinte par l'artiste torontois Mike Parsons.



Volume 1 - Table des matières

Volume 1 - Acronymes / Abréviations.....	vii
I Volume 1 – Résumé.....	viii
1 Introduction	1
1.1 Objectifs du projet	1
1.2 Contenu de l'examen juridique et institutionnel.....	1
1.3 Consultation des parties prenantes.....	1
1.3.1 Collecte de données	2
1.3.2 Rédaction de recommandations	2
2 Le cadre juridique et conventionnel du secteur maritime et portuaire	5
2.1 Le cadre juridique général de l'Union des Comores.....	5
2.1.1 Constitution et répartition des pouvoirs	5
2.1.2 Système juridique	6
2.1.3 Conventions internationales.....	7
2.2 Le cadre juridique du secteur maritime	7
2.2.1 Vue d'ensemble	7
2.2.2 Domaine public maritime.....	13
2.2.3 La délimitation des zones maritimes	13
2.2.4 Les plages.....	14
2.2.5 Sécurité de la navigation maritime	14
2.2.6 Secteur maritime et environnement	16
2.2.7 Règles applicables aux navires.....	18
2.2.8 Conventions internationales relatives au secteur maritime	22
2.3 Le cadre juridique du secteur portuaire.....	27
2.3.1 Vue d'ensemble	27
2.3.2 Domaine portuaire et accès aux ports des Comores	27
2.4 Régime opérationnel des ports et du transport maritime.....	31
2.4.1 Vue d'ensemble	31
2.4.2 Marchés publics	31
2.4.3 Contrats de PPP	32
2.4.4 Contrats de PPP existants	35
2.5 Cadre juridique pour la navigation maritime sur les voies navigables intérieures	42
3 Le cadre institutionnel existant	45
3.1 Aperçu du cadre institutionnel.....	45
3.2 Entités publiques réglementant le transport maritime	45

3.2.1	Ministère des transports maritimes et aériens.....	45
3.2.2	Agence Nationale des Affaires Maritimes - (ANAM)	46
3.2.3	Direction de la Police et de la Sûreté Nationale (DPSN).....	48
3.2.4	Garde-côtes	49
3.3	Autorités portuaires.....	50
3.3.1	<i>Autorité Portuaire Comorienne (APC)</i>	51
3.3.2	Établissement Public du Port de Mutsamudu (EPPAM).....	52
3.3.3	Société Comorienne des Ports (SCP).....	53
3.4	Opérateurs portuaires	54
3.4.1	Terminal de Moroni	54
3.4.2	Société d'arrimage d'Anjouan (ASC).....	55
3.5	Opérateurs de transport maritime inter-îles.....	56
3.5.1	Opérateurs officiels	56
3.5.2	Les kwassa-kwassas	56
3.5.3	Responsabilités communes	58
3.6	La dynamique entre les différents acteurs du transport inter-îles.....	58
3.6.1	Sécurité du transport maritime	58
3.6.2	Réglementation économique	60
3.6.3	Protection de l'environnement.....	62
4	Recommandations juridiques et institutionnelles.....	66
4.1	Recommandations sur le cadre juridique existant.....	66
4.1.1	Sécurité du transport maritime	66
4.1.2	Réglementation économique	66
4.1.3	Protection de l'environnement.....	67
4.1.4	Gestion et exploitation des ports.....	68
4.2	Recommandations sur le cadre institutionnel.....	68
4.2.1	Sécurité du transport maritime	68
4.2.2	Réglementation économique	69
4.2.3	Protection de l'environnement.....	70
4.3	Résumé des recommandations juridiques et institutionnelles.....	70
4.4	Risques politico-économiques potentiels et mesures d'atténuation	71

Volume 1 - Tableau des figures

Figure 2-1 Typologie des PPP généralement acceptés.	34
--	----

Volume 1 - Tableau des tableaux

Table 2-1 Sources juridiques de la loi comorienne.....	6
Table 2-2 Caractéristiques des ports maritimes.....	28
Table 2-3 – Responsabilités générales des parties dans le cadre de la convention de concession du port de Moroni.....	36
Table 2-4 – Responsabilités générales des parties dans le cadre de la convention de concession du port de Mutsamudu.....	38
Table 2-5 Résumé des principales caractéristiques institutionnelles des ports comoriens.....	40

Volume 1 - Acronymes / Abréviations

ANAM	Agence Nationale de la Navigation Maritime
APC	Autorité Portuaire des Comores
ASC	Anjouan Stevedoring Company
CCIT	Corps des Contrôleurs et Inspecteurs Techniques
CMMC	Code de la Marine Marchande Comorienne
DPSN	Direction de la Police et de la Sûreté Nationale
DSP	Délégation de service public
EPPAM	Établissement Public du Port de Mutsamudu
IMDG	International Maritime Dangerous Goods code (Code maritime international des marchandises dangereuses)
ISPS	International Ship and Port Facility Security Code (Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires)
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
IMO	International Maritime Organization (Organisation Maritime Internationale)
PPP	Partenariat Public-Privé
MARINA	Maritime Industry Authority
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires)
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea (Convention des Nations Unies sur le Droit de Mer)
SCP	Société Comorienne des Ports
SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea (Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer)
SMDSM	Système Mondial de Détresse et de Sécurité Maritime

Volume 1 – Résumé

En 2019, le gouvernement de l'Union des Comores a lancé un programme visant à améliorer la connectivité entre les îles des Comores. Dans le cadre de cette initiative, la Banque mondiale apporte son soutien à l'Union des Comores en réalisant une étude visant à apporter des solutions susceptibles de renforcer le secteur du transport maritime inter-îles, notamment par le biais de partenariats public-privé (PPP). L'équipe CPCS/Royal HaskoningDHV/Evolutis (ci-après "le Consultant") a été mandatée pour réaliser cette étude.

Une vaste collecte de données a été effectuée sur le terrain afin de développer une compréhension globale des questions liées au transport maritime inter-îles dans les îles Comores. Des documents et des données de toutes sortes ont été recueillis lors de consultations avec divers acteurs publics et privés. Le consultant a également mené des enquêtes auprès des opérateurs formels et informels et de leurs utilisateurs afin de mieux comprendre la demande de transport et de connaître leur opinion sur les réformes potentielles du système de transport maritime interinsulaire.

Les informations reçues ont été analysées et une série de recommandations juridiques, institutionnelles et opérationnelles sur le transport maritime inter-îles ont été formulées.

D'un point de vue juridique, l'ensemble des lois, décrets, arrêtés et conventions applicables aux Comores ont été identifiés et analysés. L'objectif de cet exercice était de déterminer si les Comores disposent d'un cadre juridique conforme aux règles internationales et régissant les trois aspects les plus importants du transport maritime inter-îles, à savoir la sécurité, la réglementation économique et l'environnement.

Au niveau international, il est apparu que l'Union des Comores souscrit à plusieurs conventions sur le transport maritime, dont le traité de l'Organisation maritime internationale et les conventions de l'OMI (SOLAS, MARPOL, SCTW, etc.).

Les normes décrites dans ces conventions ont été transcrites, au niveau national, dans le Code de la Marine Marchande Comorienne. Ce code, promulgué en 2014, s'applique à toutes les catégories de navires, quel que soit le type de transport (marchandises y compris la pêche et les passagers) et à la fois à la navigation intérieure (dans les eaux archipélagiques) et à la navigation à longue distance. Ces conventions, même si elles sont partiellement transcrites dans le CMMC, nécessitent des mesures pratiques pour informer les opérateurs sur leur mise en œuvre. Cette information est essentielle pour accroître le professionnalisme des opérateurs économiques et pour améliorer la qualité du service de navigation entre les îles autonomes.

Toutefois, la mise en œuvre du CMMC est imparfaite à ce jour, car plusieurs textes d'application doivent être élaborés pour assurer une couverture adéquate de l'ensemble des problèmes affectant le transport maritime aux Comores. Il s'agit notamment de la mise en place d'une réglementation adaptée aux petits bateaux (kwassa-kwassa), qui assurent la grande majorité des services de transport inter-îles. L'approche adoptée pour les navires de pêche de moins de 12 ou 24 mètres devrait être étendue à l'approche pour les petits navires transportant des passagers et des marchandises autres que les produits de la pêche. Les questions de sécurité et d'environnement doivent également faire l'objet de textes réglementaires dédiés qui puissent mettre fin aux pratiques nuisibles à l'environnement. La réglementation portuaire est également un domaine à améliorer de manière significative. L'Union des Comores n'a pas de loi portuaire, mais elle dispose d'une réglementation qui assure un cadre juridique portuaire clair, même si des améliorations sont possibles.

Malgré cela, le pays bénéficie d'un cadre juridique clair et détaillé pour la marine marchande qui est conforme aux bonnes pratiques internationales. Par ailleurs, il ressort de nos échanges avec les institutions du secteur que plusieurs textes juridiques sont en cours d'élaboration.

En ce qui concerne les PPP, l'Union des Comores dispose d'un Code des marchés publics qui ne considère que les délégations de service public (DSP). Ce cadre a permis d'élaborer des contrats de concession portuaire pour le port de Moroni ainsi que pour le port de Mutsamudu. Toutefois, le pays bénéficierait d'une loi claire sur les PPP, conforme aux normes internationales, qui permettrait de réaliser des PPP sous d'autres formes que les DSP. Cela renforcerait l'attrait des projets portuaires en cours, notamment le développement et l'exploitation du port de Fomboni.

D'un point de vue institutionnel, plusieurs acteurs sont impliqués dans le fonctionnement du système de transport maritime inter-îles, notamment

- Les entités publiques qui supervisent le transport maritime inter-îles ;
- Les autorités portuaires ;
- Les opérateurs formels et informels fournissant des services de transport maritime inter-îles.

La plupart de ces acteurs contribuent à la gestion de la sécurité, de la réglementation économique et des aspects environnementaux. Les dynamiques relationnelles existant entre ces acteurs diffèrent dans ces trois domaines.

Néanmoins, nous constatons que l'Agence nationale des affaires maritimes (ANAM) est un acteur clé, appelé à suivre et à coordonner les actions des différents acteurs du système, pour les trois domaines mentionnés ci-dessus. Malgré ce rôle attribué à l'ANAM par le CMMC et sa loi de création, nos recherches ont révélé que les actions menées par des institutions telles que l'Autorité portuaire des Comores (APC), l'Etablissement public du port de Mutsamudu (EPPAM), et la Direction de la police et de la sécurité nationale (DPSN) ne sont pas suffisamment harmonisées et qu'il n'y a pas de suivi systématique de celles-ci. Il serait donc souhaitable de créer une structure publique commune qui serait une plate-forme d'échange entre les institutions publiques qui contribuent à assurer la sécurité du transport maritime inter-îles des passagers et des marchandises.

Une meilleure organisation institutionnelle est également nécessaire pour assurer la protection de l'environnement. La direction générale de l'environnement ne semble pas être impliquée dans la coordination des actions des États pour la protection du milieu marin. Cependant, la loi lui attribue un rôle de catalyseur dans la mise en œuvre des politiques gouvernementales en matière d'environnement.

En outre, il est important que la Société des ports comoriens (SCP) devienne pleinement opérationnelle le plus rapidement possible. Depuis le 14 décembre 2013, l'APC et l'EPPAM sont considérées comme dissoutes et donc tous les actes et décisions pris depuis lors par l'APC et l'EPPAM pourraient être déclarés nuls et nonavenus. Nous croyons cependant savoir que le directeur du SCP a été officiellement nommé le 6 mai 2020 et qu'un plan opérationnel est prévu pour permettre au SCP d'être pleinement opérationnel en 2021. Néanmoins, il faut souligner qu'il n'y a pas eu de règlement spécifique indiquant que les décisions prises par l'APC et le PPEAM entre 2013 et 2020 ont été valablement prises. Cela doit être corrigé.

Il ressort clairement de ce qui précède que le cadre juridique et institutionnel actuel du transport maritime interinsulaire doit subir des modifications et des ajouts importants pour être pleinement efficace. Il s'agit notamment des changements suivants :

- Renforcer la sécurité maritime par la mise en place de réglementations adaptées à la taille des navires ;
- Une meilleure réglementation des redevances et des tarifs ;
- Lutter contre les pratiques préjudiciables à l'environnement marin ;
- Renforcer le cadre des PPP ;
- Prendre les mesures appropriées pour couvrir la nullité des actes et décisions des autorités portuaires actuellement dissoutes.

En outre, le consultant est conscient du contexte politique et économique de l'Union des Comores qui pourrait entraver la mise en œuvre de certains changements, y compris ceux mentionnés ci-dessus. A cet égard, des facteurs clés tels que la réticence potentielle des institutions concernées et le rejet potentiel de certaines réformes par le kwassa-kwassa ont été et continueront à être évalués tout au long de l'étude. Cela permettra de prévoir des solutions socialement et politiquement acceptables et d'élaborer des mesures appropriées de réduction des risques.

1 Introduction

Contenu de ce chapitre

Ce chapitre rappelle les principaux objectifs du projet et présente le contenu du présent rapport.

1.1 Objectifs du projet

Le gouvernement de l'Union des Comores a lancé le programme "Unir les îles par la mer" en 2019, qui vise à améliorer le transport inter-îles des passagers et des marchandises. Dans le cadre de cette initiative, la Banque mondiale soutient le gouvernement des Comores en menant des études pour déterminer dans quelle mesure les PPP pourraient contribuer à améliorer le transport maritime entre les îles de l'archipel. Plus précisément, nous analyserons la faisabilité d'un PPP pour le développement du port de Fomboni et pour les opérations de navigation inter-îles.

C'est dans ce contexte que CPCS a été mandaté pour mener une étude visant à améliorer la connectivité maritime entre les îles des Comores par des solutions de partenariat public-privé pour le développement du port de Fomboni et les opérations de navigation inter-îles.

1.2 Contenu de l'examen juridique et institutionnel

La première tâche du projet est de revoir le cadre juridique et institutionnel régissant le transport maritime inter-îles et le secteur portuaire de l'Union des Comores.

L'objectif de cette tâche est de passer en revue les conventions, les lois et les règlements en vigueur, qui concernent la sécurité des transports, la réglementation économique et la protection de l'environnement.

Afin d'atteindre cet objectif, les questions clés auxquelles il faut répondre dans ce rapport sont les suivantes :

- Quel est le cadre institutionnel et réglementaire actuel du marché des transports inter-îles, y compris les opérations portuaires ?
- Sur la base des meilleures pratiques existantes, quels changements devraient être apportés pour assurer l'efficacité opérationnelle, la viabilité financière et la sécurité de ce marché à l'avenir ?

Nous présentons d'abord notre analyse du cadre juridique lié au projet, puis nous passons en revue les acteurs impliqués dans le transport maritime interinsulaire et le secteur portuaire.

Les conclusions tirées de notre analyse nous ont permis d'élaborer des recommandations juridiques et institutionnelles visant à renforcer le cadre en place pour promouvoir l'efficacité opérationnelle, la sécurité du transport maritime inter-îles et la protection de l'environnement maritime dans l'Union des Comores.

1.3 Consultation des parties prenantes

Plusieurs parties prenantes ont été consultées afin de recueillir un grand nombre de données et de documents pour notre analyse et nos recommandations.

1.3.1 Collecte de données

Afin de mener l'analyse sur le cadre juridique et institutionnel relatif au secteur du transport maritime, une série de documents juridiques ont dû être rassemblés sur le terrain. Ces documents comprennent les lois, les décrets et les ordonnances qui réglementent le transport maritime inter-îles et le secteur portuaire. Plusieurs documents juridiques pertinents pour notre étude nous ont été transmis par les institutions consultées, à savoir

- Le ministère des transports maritimes et aériens ;
- La Direction de la police et de la sécurité nationale (DPSN) ;
- L'Agence nationale de la navigation maritime (ANAM) ;
- L'Autorité portuaire des Comores (APC) ;
- L'établissement public du port de Mutsamudu (EPPAM) ;
- La Garde côtière.

En effet, ces institutions nous ont donné accès à des textes que nous n'avons pas pu collecter grâce à nos recherches documentaires à distance.

Les institutions consultées nous ont également permis de déterminer les différences qui existent entre les dispositions légales et réglementaires et les mesures effectivement appliquées en matière de sécurité, de protection de l'environnement et de réglementation économique. Cela a été fait notamment en remplissant une matrice de questions. Grâce à leurs réponses, nous avons pu mieux les appréhender :

- Les missions des différentes institutions impliquées dans le transport maritime inter-îles
- L'organisation interne de ces institutions ;
- Les modes de collaboration entre ces institutions ;
- Les lois, décrets et arrêtés pertinents pour notre étude.

1.3.2 Rédaction de recommandations

Contribution des institutions publiques

Le consultant a mené une deuxième série de consultations avec les parties prenantes afin de s'assurer que les conclusions et recommandations préliminaires de nos analyses étaient fondées et réalistes. Ces recommandations ont été communiquées à divers représentants des institutions susmentionnées.

Les personnes interrogées nous ont permis de prendre connaissance des différentes mesures déjà envisagées par l'Etat comorien en vue d'améliorer le cadre juridique et institutionnel existant.

Vidéoconférence du 4 août 2020 avec plusieurs institutions publiques

En outre, une vidéoconférence a eu lieu entre nos experts et les représentants de certaines institutions clés le 4 août 2020. Les personnes qui ont participé à cette réunion étaient : le chef du département de la sûreté et de la sécurité de l'ANAM, le spécialiste des affaires juridiques de l'APC et un cadre des garde-côtes.

Cet échange nous a permis de mieux comprendre l'organisation du transport maritime aux Comores et de nous faire une idée des projets en perspective dans le secteur. Cette vidéoconférence nous a également permis de mieux comprendre les goulets d'étranglement qui empêchent la mise en œuvre de certaines mesures gouvernementales.

Vidéoconférence du 05 août 2020 avec le secrétaire général du ministère des transports maritimes et aériens

Le 5 août 2020, le consultant a tenu une vidéoconférence avec le secrétaire général du ministère des transports maritimes et aériens qui est bien au courant de l'avancement des programmes gouvernementaux sur le transport maritime inter-îles. Il a ainsi pu fournir de précieuses informations sur la vision du gouvernement concernant ce secteur et les perspectives de développement qui y sont liées.

Plus précisément, il nous a fourni le calendrier d'opérationnalisation du SCP, qui est un élément essentiel de notre analyse institutionnelle et des recommandations qui en découlent.

Vidéoconférence du 11 août 2020 avec plusieurs parties prenantes

À l'initiative du secrétaire général du ministère des transports maritimes et aériens, une vidéoconférence a eu lieu le 11 août 2020 entre le consultant et les représentants des institutions suivantes :

- **ANAM** - Le chef du département de la sécurité et de la sûreté ; le chef du département de la réglementation des bateaux ; le chef du département juridique ;
- **Moroni Terminal** - Le chef des opérations portuaires ;
- **Le ministère des finances** - Le secrétaire général ;
- **Ministère des transports maritimes et aériens** - Le secrétaire général ; le responsable de la coordination ;
- **APC** - Le chef du département des ressources humaines.

Au cours de cette réunion, les experts de l'équipe CPCS/Royal HaskoningDHV ont posé de nombreuses questions sur les aspects juridiques/institutionnels du transport maritime inter-îles et sur les éléments d'infrastructure, d'équipement et de trafic.

Le consultant a été informé des initiatives prévues pour l'avancement du cadre juridique, notamment la rédaction d'un texte réglementaire régissant les navires de moins de 12 mètres de long, la rédaction d'un texte réglementaire régissant les navires de 12 à 24 mètres de long, la promulgation de textes réglementaires permettant au SCPS d'être pleinement opérationnel. Des informations détaillées sur la gestion et le suivi des activités de kwassa-kwassa ont également été fournies.

Le consultant a profité de cette dernière réunion virtuelle pour partager certaines conclusions préliminaires de son étude et pour recueillir les impressions des parties prenantes. Enfin, cette réunion a permis d'obtenir des informations précieuses sur les infrastructures et les équipements disponibles au port de Moroni.

En résumé, la consultation a permis d'éviter de proposer des solutions déjà envisagées par le gouvernement. Certaines de ces mesures sont même en phase de mise en œuvre. Nous avons ainsi pu ajuster nos recommandations afin qu'elles soient plus en phase avec le contexte actuel et les initiatives en cours.

Répondre aux préoccupations du kwassa-kwassa

Nous comprenons que les opérateurs de kwassa-kwassa sont des acteurs clés du système de transport maritime inter-îles des Comores. Selon les données fournies par la Banque mondiale, l'industrie du kwassa-kwassa a un revenu total de 138 000 USD par jour¹. Étant donné

l'importance de cette industrie pour l'économie nationale, toute initiative visant à réformer le secteur maritime inter-îles doit inclure les kwassa-kwassas.

Les enquêtes menées auprès des opérateurs de kwassa-kwassa par notre partenaire local s'inscrivent dans cette logique. Elles nous ont permis de mieux cerner les impressions des opérateurs de kwassa-kwassa sur les réformes possibles pour améliorer la fiabilité, la sécurité et l'accessibilité des services de transport maritime inter-îles.

Les recommandations formulées dans ce rapport tiennent compte de la nécessité d'un soutien politique de la part des kwassa-kwassas.

2 Le cadre juridique et conventionnel du secteur maritime et portuaire

2.1 Le cadre juridique général de l'Union des Comores

2.1.1 Constitution et répartition des pouvoirs

La République fédérale islamique des Comores (ci-après dénommée "Union des Comores") fait partie d'un archipel composé de quatre îles autonomes : Grande Comore, Anjouan, Mohéli, Mayotte. L'Union des Comores revendique la souveraineté sur l'île de Mayotte qui est un département français sous la seule souveraineté de la France. L'État insulaire des Comores a obtenu son indépendance en 1975 et a formé la République fédérale islamique des Comores en 1978. En 2001, les Comores ont adopté une nouvelle constitution fédérale et sont devenues l'Union des Comores.

La Constitution de 2001, révisée en 2009, garantit dans son préambule le "partage du pouvoir entre l'Union et les îles qui la composent". Il est clair que l'article 7 de la Constitution accorde à chaque île le droit d'administrer et de gérer librement ses propres affaires. À cette fin, chaque île autonome établit librement sa propre loi statutaire, qui est promulguée après une déclaration de la Cour constitutionnelle selon laquelle elle est conforme à la Constitution.

Toutefois, le droit de l'Union des Comores prime sur le droit des îles autonomes et est applicable sur l'ensemble du territoire des Comores.

Chaque île autonome est dirigée par un gouverneur assisté de commissaires. Les matières relevant de la compétence des îles autonomes sont énumérées à l'article 9 de la Constitution. Il y a quatorze (14) matières différentes, dont notamment

- L'organisation des établissements et organismes à caractère administratif, commercial ou industriel d'intérêt insulaire autres que les sociétés d'État ;
- La police urbaine et rurale ;
- Les routes secondaires ;
- L'aménagement du territoire de l'île ;
- L'aménagement des routes secondaires,
- Pêche artisanale.

L'article 9 de la Constitution est restrictif et toutes les matières autres que celles mentionnées à l'article 9 relèvent de la compétence de l'Union, c'est-à-dire de la compétence centrale de la fédération.

En ce qui concerne le partage du pouvoir entre l'Assemblée de l'Union et le pouvoir exécutif, les articles 31 et 32 de la Constitution distinguent les domaines qui relèvent du domaine du droit et ceux qui sont de nature réglementaire et relèvent de la compétence du pouvoir exécutif. L'Assemblée de l'Union peut notamment légiférer sur les sujets suivants

- Le mode de gestion du domaine de l'État ;
- Le mode de gestion des entreprises à capitaux publics ;
- La création de catégories d'établissements publics ;

- La nationalisation des entreprises et le transfert de propriété des entreprises du secteur public vers le secteur privé ;
- Les expropriations pour cause d'utilité publique.

Toutes les questions qui ne sont pas expressément réservées à la loi et qui relèvent donc de la compétence exclusive de l'Assemblée relèvent du domaine réglementaire et donc de la compétence exclusive du pouvoir exécutif. Ainsi, par exemple, la création d'un établissement public qui relève de l'une des catégories créées par la loi et donc de la seule compétence de l'Assemblée ne peut résulter que d'un acte réglementaire pris par le pouvoir exécutif.

2.1.2 Système juridique

Le droit de l'Union des Comores se caractérise par un pluralisme juridique mêlant le droit français (pour l'essentiel), le droit coutumier, le droit musulman et le droit de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires.

Table 2-1 Sources juridiques de la loi comorienne

	Droit civil	Droit musulman	Droit coutumier	Loi OHADA
Sources juridiques	Le code civil français, applicable jusqu'à l'indépendance des Comores en 1975, dans les matières non expressément couvertes par le statut personnel musulman.	Le Minhadj à Twalibin, Guide des Zélés croyants, "véritable code civil des Comoriens", définit le statut personnel des musulmans (cf. Djalim Ali).	Il s'agit du Milanantsi, un code informel de justice ancestrale, qui prévoit un certain nombre de sanctions en cas d'exclusion sociale (cf. Dini Nassur et Ahmed Ben-Ali).	Il s'agit des actes uniformes de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (ODADA).

Outre cette diversité des sources juridiques, qui rend complexe l'évaluation globale du cadre juridique, il existe également des interférences entre les sources juridiques, ce qui accroît la complexité. Par exemple, le Code civil français de 1975 a été modifié par les lois comoriennes et la loi du 23 septembre 1987 a donné au droit musulman une compétence exclusive sur certains domaines du droit civil, notamment le droit des personnes.

Plusieurs textes juridiques en vigueur dans l'Union datent de la période coloniale. Ces textes concernent notamment les relations commerciales. Par exemple, jusqu'en 2015, le droit maritime comorien était régi par la loi du 18 juin 1966 relative aux contrats d'affrètement et de transport maritime et ses décrets d'application.

Le droit coutumier comorien contient des règles régissant principalement le cycle de vie de l'individu, le mariage coutumier, l'héritage et la propriété foncière.

Le droit musulman occupe une place importante dans les sources du droit comorien, notamment en ce qui concerne le statut personnel et les relations conjugales. Ainsi, le code de la famille adopté en 2005 s'inspire largement des règles musulmanes.

Le droit OHADA, qui est un droit unifié pour tous les pays membres de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA), ne concerne que le droit des affaires

et seulement dans certains domaines. Cette unification donne lieu à des actes de l'OHADA qui prévalent sur les lois nationales et les remplacent dans les domaines qu'ils concernent.

Ces actes dits uniformes, qui sont actuellement au nombre de dix, concernent les domaines suivants

- Acte uniforme sur la médiation ;
- Acte uniforme relatif au droit de l'arbitrage ;
- Acte uniforme relatif au droit comptable et à l'information financière ;
- Acte uniforme relatif à l'organisation des procédures collectives d'apurement du passif ;
- Acte uniforme révisé relatif au droit des sociétés commerciales et des groupements d'intérêt économique ;
- Acte uniforme révisé relatif au droit commercial général ;
- Acte uniforme révisé relatif à l'organisation des sûretés ;
- Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives ;
- Acte uniforme relatif aux contrats de transport de marchandises par route ;
- Acte uniforme relatif à l'organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution.

Les secteurs maritime ou portuaire et plus généralement le secteur des transports ne sont pas harmonisés, sauf pour le transport de marchandises par route.

Malgré ces multiples sources juridiques, plusieurs secteurs d'activité ne sont pas régis par une législation dédiée et adaptée aux problèmes actuels. C'est notamment le cas du transport maritime inter-îles et du secteur portuaire.

2.1.3 Conventions internationales

Le droit comorien est également régi par les conventions internationales ratifiées par l'Union des Comores et par les textes adoptés par les principales organisations internationales dont l'Union est membre. En particulier, les conventions et traités relatifs à :

- L'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) ;
- L'Union africaine (UA) ;
- L'Organisation de la conférence islamique (OCI) ;
- La Ligue des États arabes (LEA) ;
- La Commission de l'Océan Indien (COI) ;
- Le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) ;
- L'Organisation maritime internationale (OMI).

Comme c'est le cas dans de nombreux pays, à l'exception des pays de common law, les traités et accords internationaux ont la priorité sur les lois. Ainsi, l'article 10, paragraphe 3 de la Constitution stipule que

« Treaties or agreements duly ratified or approved shall, as soon as they are published, have an authority superior to that of the laws of the Union and of the islands, subject, for each agreement or treaty, to its application by the other party. »

Sous peine d'être anticonstitutionnelle, une loi, un décret ou un arrêté ne peut donc faire abstraction d'une convention internationale à laquelle l'Union des Comores est partie.

2.2 Le cadre juridique du secteur maritime

2.2.1 Vue d'ensemble

Législation spécifique

Le transport maritime comorien était, jusqu'en 2015, régi par des textes hérités de la France, à savoir la loi du 18 juin 1966 sur les contrats d'affrètement et de transport maritime et le décret n° 66-1078 du 31 décembre 1966 sur les contrats d'affrètement et de transport maritime.

Jusqu'en 2014, l'activité commerciale maritime dans l'Union des Comores était également régie par un cadre juridique et réglementaire composé de textes juridiques établis avant l'indépendance :

- Décret n° 66-1078 du 31 décembre 1966 relatif aux contrats d'affrètement et de transport maritime ;
- Décret n° 67-967 du 27 octobre 1967 relatif au statut des navires ;
- Décret n° 68-64 du 19 janvier 1968 relatif aux assurances maritimes ;
- Loi n° 69-8 du 3 janvier 1969 relative à la navigation et aux ventes maritimes ;
- Loi n° 67-5 du 3 janvier 1967 relative au statut des marins ;
- Loi n° 69-8 du 3 janvier 1969 relative à la navigation et aux ventes maritimes.

Le CMMC remplace et annule les dispositions précédentes contenues dans les textes énumérés ci-dessus. Tous les sujets traités dans ces textes ont été traités dans les livres, titres, chapitres et sections du CMMC.

L'Union des Comores ne dispose pas d'un texte juridique consacré au transport maritime inter-îles. Toutefois, le CMMC contient des dispositions concernant, entre autres, les espaces maritimes, la navigation réservée, le cabotage national, les installations et ouvrages, et les navires. Il n'y a pas de réel besoin de compléter le cadre juridique existant en matière de transport inter-îles. En effet, compte tenu des dispositions de la CMMC concernant le transport interinsulaire, prévoir de nouvelles réglementations dédiées au transport interinsulaire n'apporterait pas de valeur ajoutée substantielle et pourrait entraîner des chevauchements entre la CMMC et ces nouvelles réglementations. Néanmoins, il est nécessaire de rendre les dispositions de la CMMC beaucoup plus opérationnelles par le biais d'un ou plusieurs décrets mettant en œuvre dans la pratique non seulement les dispositions relatives au transport interinsulaire mais aussi d'autres dispositions de la CMMC qui devraient s'appliquer au transport interinsulaire et le régir.

Dans cette sous-section, nous présentons l'ensemble du cadre juridique applicable au transport maritime dans l'Union des Comores.

Code de la Marine Marchande Comorienne

Au sein de l'Union des Comores, à l'exception des conventions internationales qui prévalent sur les lois nationales en vertu de l'article 10, paragraphe 3 de la Constitution, les dispositions régissant le secteur maritime sont principalement celles du Code de la marine marchande comorienne, qui a été institué par la loi n° 14-030/AU du 24 juin 2014 (ci-après dénommé "CMMC"). Le CMMC fait suite et se substitue au Code de la Marine Marchande résultant de la loi n°30-63 du 4 juillet 1963. Le CMMC régit « les navires immatriculés sur le territoire de l'Union des Comores » ainsi que leurs équipages et passagers.

Les dispositions du CMMC régissent l'activité des navires aux Comores, notamment l'intégration des navires dans les espaces maritimes de l'Union des Comores, la préservation de l'environnement, le domaine public maritime, les installations et ouvrages maritimes, l'intervention de l'État en mer, le statut administratif des navires et l'organisation du transport maritime.

L'article 1 du CMMC stipule que les activités des navires étrangers, ainsi que celles des navires opérant aux Comores sans y être immatriculés, ne sont pas couvertes par le CMMC. En revanche, l'article 2 de la CMMC prévoit des dispositions sur les conditions de droit de passage des navires et des véhicules submersibles étrangers.

Le CMMC s'applique à tous les navires opérant dans la mer territoriale de l'Union, à l'exception des navires de guerre et des navires affectés exclusivement à un service public².

En outre, le CMMC crée l'Agence nationale des affaires maritimes (ANAM), qui agit en tant qu'autorité maritime pour mettre en œuvre et promouvoir la politique maritime et portuaire nationale de l'Union des Comores.

L'ANAM est chargée d'établir et de faire respecter les dispositions réglementaires relatives à la sécurité de la navigation dans les eaux portuaires et les chenaux d'accès. L'ANAM est également responsable de l'enregistrement des navires comoriens. Toutes ses missions, son organisation et son fonctionnement sont fixés par le décret n°16-019 du 20 janvier 2010 portant création, fonctionnement, composition et attribution de l'ANAM.

Le CMMC fait référence à plusieurs lois, décrets et conventions internationales, dont

- Loi n°82-005 du 6 mai 1982 relative à la délimitation des zones maritimes de la République fédérale islamique des Comores ;
- Décret n°10-092/PR du 10 août 2013 fixant la limite de la mer territoriale.

Champ d'application du CMMC

Le CMMC s'applique :

"aux zones maritimes sous juridiction comorienne, à tous les navires immatriculés sur le territoire de l'Union des Comores, aux équipages et aux passagers qui y sont embarqués..."

Le CMMC s'applique donc aux zones maritimes au sein de l'Union des Comores et donc aux zones maritimes entre les îles autonomes. Elle s'applique aux navires de charge, aux navires de pêche et aux navires à passagers.

Entre les îles autonomes, le transport de personnes ou de marchandises (généralement appelé "Marine Marchande" en français) entre les différents ports de l'Union des Comores est classé comme du cabotage national.

Contenu du CMMC

Le CMMC traite de différents thèmes, notamment en ce qui concerne l'objet de la mission du consultant :

- Les zones maritimes de l'Union des Comores et en particulier le domaine public maritime ;
- Les installations et structures maritimes, notamment les ports maritimes ;
- L'Agence nationale des affaires maritimes (ANAM) ;
- L'action de l'État en mer dans le cadre des dispositions de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) de 1982, en particulier la police en mer ;
- Les navires, qui s'entendent au sens large comme tout navire ou engin flottant de nature mobile, quel que soit son tonnage ou sa forme, avec ou sans propulsion mécanique, et

qui assure principalement la navigation maritime, la navigation maritime étant définie comme la navigation pratiquée en mer, dans les ports ou havres, sur les étangs salés et dans les estuaires et rivières fréquentés par les navires de mer ;

- La navigation maritime applicable aux navires battant pavillon comorien et à tous les navires étrangers faisant escale dans les ports de l'Union des Comores et concernant notamment la navigation commerciale pour le transport de marchandises ou de passagers, de leurs bagages et la pêche, qu'il s'agisse de cabotage à longue distance, international ou national.
- Le cabotage national qui s'applique à la navigation effectuée par des opérateurs comoriens entre les ports de l'Union des Comores.
- La sûreté des navires et des installations portuaires
- Le transport maritime et les professions auxiliaires, y compris l'organisation du transport maritime.

Dans le cadre du CMMC, l'autorité maritime est le ministre en charge de la marine marchande et les fonctionnaires auxquels le ministre peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs.

Navigation inter-îles

La navigation maritime inter-îles est régie dans une certaine mesure par le livre V du CMMC, qui traite exclusivement de la navigation maritime. Deux concepts méritent l'attention, à savoir celui du cabotage national et de la navigation réservée. Bien que ces deux concepts semblent similaires, il convient de noter que l'un concerne l'activité de navigation (cabotage national) et l'autre les acteurs de la navigation (navigation réservée). Ceci est expliqué plus en détail ci-dessous.

Cabotage national

L'article 2 de la CMMC définit le cabotage national comme : "Tout transport de personnes ou de marchandises entre les différents ports de l'Union des Comores".

Le cabotage national diffère du transport maritime sous-régional. En effet, alors que le cabotage national s'effectue entre les ports d'un même État, le transport maritime sous-régional s'effectue entre les ports d'au moins deux États. Au-delà de ces deux types de transport, la navigation est connue sous le nom de navigation à longue distance ou en haute mer.

Selon la CMMC, le cabotage national est considéré comme faisant partie de la navigation maritime (article 227) et de la navigation commerciale et de plaisance (article 228).

Le cabotage national est soumis à un certain nombre de règles particulières, sans qu'il soit possible d'en déduire un régime spécifique à cette activité.

- Article 230 : Lorsqu'un navire de charge est autorisé à transporter des passagers pour le cabotage national, le capitaine doit joindre la liste des passagers à la liste de l'équipage
- Article 230 : L'officier marin a droit à un congé payé de six (6) jours civils par mois d'embarquement en cas de cabotage national ; Le marin doit être débarqué lorsqu'il a accompli dix (10) mois de présence à bord pour le cabotage national. S'il n'est pas officier, le marin a droit à un congé payé de cinq (5) jours civils par mois d'embarquement en cas de cabotage national.

Navigation réservée

Le concept de "navigation réservée", tel que défini par l'article 229 de la CMMC, concerne les personnes morales et physiques qui sont en mesure d'effectuer du cabotage national.

Elle est dite "réservée" aux navires appartenant à des personnes physiques ou morales remplissant les différentes conditions énoncées à l'article 229 et, notamment, les conditions suivantes de nationalité des navires :

1. Appartenir à un ou plusieurs ressortissants comoriens ;
2. soit appartiennent pour au moins 51 % de leur valeur à un ou plusieurs ressortissants comoriens ;
3. Soit appartenir à une société ayant :
 - a. au moins 51% du capital social détenu par des ressortissants comoriens ; et
 - b. son siège aux Comores.

Alors que la navigation réservée protège les intérêts des opérateurs maritimes nationaux contre la concurrence étrangère, compte tenu de l'importance de la navigation autonome entre les îles, l'article 229 prévoit des exceptions si les opérateurs nationaux "ne sont pas en mesure de fournir des services liés à la navigation réservée". Il est clair que cette disposition peut se référer à plusieurs scénarios tels que l'inexistence d'opérateurs ou leur manque de performance. Après avoir évalué la performance globale du sous-secteur de la navigation réservée, l'ANAM déterminera si une licence doit être accordée à un opérateur étranger ou non.

Ainsi, l'article 229 précise que si les personnes physiques ou morales bénéficiant de la navigation réservée ne fournissent pas les services liés à la navigation réservée, les bateaux appartenant à des sociétés étrangères peuvent se voir octroyer une licence d'exploitation à titre exceptionnel.

L'augmentation du trafic inter-îles pose donc un réel défi aux opérateurs nationaux en termes de capacité à pouvoir conserver le bénéfice de la navigation réservée :

- capacité des navires en tonnage ;
- nombre de navires et organisation des flottes ;
- bateaux répondant aux normes nationales et internationales, notamment aux normes de sécurité, pour le transport de passagers et/ou de marchandises ;
- un nombre suffisant de personnel de bord formé, etc. ; un nombre suffisant de navires en exploitation.

Tout cela, en plus de l'organisation et de l'infrastructure des ports, qui devront s'adapter à l'augmentation du trafic national et international.

Il convient de noter que le transport de passagers en navigation réservée est limité, mais uniquement pour les navires de charge ("navires de charge"). Ainsi, selon l'article 230 de la CMMC, le transport de passagers par des navires de charge à titre onéreux, c'est-à-dire contre paiement d'un billet, est limité à 12 personnes, sauf dérogation exceptionnelle accordée par l'ANAM. Cette limite s'inspire de la Convention SOLAS de l'OMI qui fixe les bonnes pratiques en matière de navigation nationale inter-îles pour les navires transportant des marchandises. Cependant, la CMMC ne définit pas clairement la limite maximale pour les navires transportant des passagers. Selon l'article 2 de la CMMC, un "navire à passagers" est un navire qui peut transporter "plus de douze passagers".

Une lecture combinée de la définition du cabotage national et de la navigation réservée pourrait laisser penser que les deux concepts sont confondus, puisque tous deux sont définis en termes

de "navigation entre les ports de l'Union des Comores". En fait, les deux notions sont complémentaires. La notion de cabotage national définit l'action, tandis que la notion de navigation réservée définit les acteurs de la navigation.

L'article 624 de la CMMC relie les deux notions de cabotage national et de navigation réservée susmentionnées en indiquant que le transport côtier (cabotage national) et le transport intérieur sont réservés aux navires bénéficiant de la navigation réservée.

Conclusion

La navigation intérieure, c'est-à-dire la navigation entre les différents ports de l'Union des Comores, est réservée aux ressortissants comoriens.

Cette navigation peut être effectuée par toute catégorie de bateaux telle que définie à l'article 2 de la CMMC. Elle n'est donc pas nécessairement destinée aux petites embarcations et aux kwassa-kwassa.

Si la navigation est dite intérieure, il s'agit bien d'une navigation en mer exposée aux risques de la mer et non en eaux intérieures, et la taille et la sécurité des navires ne sont pas conçues de la même manière que s'il s'agissait d'une borne frontière (navigation sur une courte distance à l'intérieur d'une même circonscription maritime), concept inconnu de la CMMC, ou s'il s'agit d'une navigation côtière entre les ports d'une même île autonome.

De même, bien que le CMMC réglemente le travail de nuit des marins, il ne fait aucune distinction entre la navigation de nuit et la navigation de jour, alors que la navigation de nuit est spécifique en termes de visibilité et donc d'équipements de signalisation à bord et hors bord. Au-delà des règles internationales sur la signalisation en mer, le consultant ne sait pas si des règles nationales pour la signalisation à bord, issues des conventions de l'OMI, ont été mises en place et adaptées en fonction de la nature des navires.

En ce qui concerne l'autorisation de transport, il est important de faire la distinction entre une licence d'exploitation et un certificat de navigabilité.

Conformément à l'article 623 du CMMC, l'exploitation d'une "ligne nationale" est soumise à une licence d'exploitation. L'octroi et le retrait de la licence sont soumis à des conditions, respectant le régime de libre concurrence, qui sont précisées par l'ANAM dans les textes d'application du CMMC.

Le concept de "ligne nationale" n'est pas défini par le CMMC, mais il est raisonnable de supposer que ce concept s'applique à la fois aux lignes purement nationales (navigation interinsulaire ou cabotage national) et aux lignes reliant l'Union des Comores à d'autres États.

A cet égard, comme mentionné ci-dessus, l'article 24 indique que le transport côtier (cabotage national) et le transport intérieur sont réservés aux navires bénéficiant de la navigation réservée.

Le consultant n'a pas connaissance de règles qui auraient pu être édictées par l'ANAM, notamment en ce qui concerne la procédure d'octroi des licences ou la nature de la licence ; le droit ou le coût de la licence, la durée des licences, etc. selon que le transport couvert par la licence est une navigation réservée ou non réservée et/ou qu'il s'agit d'un transport de personnes ou de marchandises.

Selon les informations reçues par le consultant, le kwassa-kwassa exploite 3 lignes, à savoir Grande Comore-Mohéli (21 kwassa-kwassa), Grande Comore-Anjouan (11 kwassa-kwassa), et Mohéli-Anjouan (13 kwassa-kwassa).

Le consultant croit savoir que dans le cas du kwassa-kwassa, il leur est délivré un certificat de navigabilité pour pouvoir naviguer, ce certificat supposant que le navire est conforme à la

réglementation et qu'il est destiné uniquement à des activités de pêche. Le consultant n'a pas connaissance du texte légal ou réglementaire établissant le certificat de navigabilité comme une licence au sens de l'article 623 du CMMC.

2.2.2 Domaine public maritime

Nature juridique

Le domaine maritime est un domaine public. Il est donc inaliénable, imprescriptible et non transférable.

Contenu

Le domaine public maritime est régi par le chapitre 4 du titre III, livre I du CMMC, qui en règle la cohérence ainsi que la gestion et la protection sous la direction de l'autorité maritime, définie comme le "ministre chargé de la marine marchande" et des fonctionnaires ayant reçu délégation de pouvoirs du ministre.

Le domaine public maritime, dont le contenu est défini à l'article 36 du CMMC, comprend notamment les ports maritimes et leurs dépendances (infrastructures, installations et équipements).

Occupation

En tant que partie du domaine public, le domaine public maritime peut faire l'objet de droits temporaires au profit de tiers (autorisations d'occupation) après avis du Conseil Consultatif National de la Marine Marchande, qui est régi notamment par l'article 246 du CMMC.

Lorsque l'occupation de ce domaine public maritime concerne un port maritime, l'autorisation d'occupation est également soumise à la consultation de la Société Comorienne des Ports (article 37 de la CMMC).

2.2.3 La délimitation des zones maritimes

La loi n° 82-005 du 6 mai 1982 relative à la délimitation des zones maritimes de l'Union des Comores établit le régime juridique applicable aux zones maritimes comoriennes.

Les zones géographiques suivantes sont celles où s'étend la souveraineté de l'Union des Comores, conformément à la loi n° 82-005 :

- Eaux archipélagiques ;
- L'espace aérien au-dessus des eaux archipélagiques ;
- Le fond de la mer et son sous-sol ;
- La mer territoriale des Comores ;

La loi définit également les catégories de navires qui bénéficient du droit de passage inoffensif dans ces différentes zones. Les coordonnées précises établissant les limites territoriales sont fixées dans le décret n° 10-092/PR du 13 août 2010 relatif à la limite territoriale maritime des Comores.

Enfin, la loi traite du régime juridique de la zone économique exclusive (ZEE) des Comores et établit les droits et obligations des Comores et ceux des autres États dans la ZEE.

La loi n° 82-005 et le décret n° 10-092/PR précités sont essentiels dans ce cas car ils fixent les limites géographiques de l'espace maritime concerné par le transport inter-îles.

2.2.4 Les plages

Le littoral maritime, comme les ports, fait partie du domaine public maritime au sens de l'article 4 du décret du 28 septembre 1926 réglementant le domaine.

Le CMMC consacre au sein du livre IV sur l'ENVIRONNEMENT MARITIME un chapitre 5 consacré aux plages. Ce chapitre traite principalement de l'utilisation du domaine public maritime constitué par les plages, en particulier les autorisations d'occupation temporaire, la liberté et le libre accès aux plages, la police des plages étant chargée.

Plus précisément, l'article 405 relatif aux travaux d'utilité publique précise (c'est nous qui soulignons) :

"En dehors des zones portuaires et industrialo-portuaires, et sous réserve de l'exécution des opérations de défense contre la mer et de la réalisation des travaux et installations nécessaires à la sécurité maritime, à la défense nationale, à la pêche maritime, à la saliculture et aux cultures marines, il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du littoral maritime, notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblayage, sauf pour les travaux ou installations liés à l'exercice d'un service public ou à l'exécution d'un ouvrage public dont l'implantation en bord de mer est nécessaire pour des raisons topographiques ou techniques impératives et qui ont donné lieu à une déclaration d'utilité publique. »

Ainsi, le principe est que les plages ne peuvent pas faire l'objet de travaux sauf dans des cas exceptionnels. L'un de ces cas serait l'exécution d'un service public. Le transport de passagers est considéré comme un service public et tombe donc dans cette exception. Par conséquent, les travaux publics sur les plages sont possibles si l'objectif est de fournir des services de transport à la population.

L'article 392 du CMMC stipule également que la création de nouvelles routes sur les plages est interdite, ce qui confirme le caractère protégé des plages, contrairement aux autres zones du littoral qui peuvent, si nécessaire, accueillir des travaux de construction ou des équipements portuaires.

2.2.5 Sécurité de la navigation maritime

Aperçu du cadre juridique

Les principales dispositions relatives à la sécurité de la navigation maritime sont contenues dans le CMMC. Il s'agit notamment des articles sur:

- **La sécurité de la navigation portuaire.** Cela se fait en fonction des caractéristiques particulières de chaque port et doit être régi par les règles fixées par le ministère chargé de la marine marchande. Toutefois, ces dispositions réglementaires n'existent pas actuellement.
- **L'obligation d'assurer la sécurité de la navigation.** C'est l'une des principales obligations de l'autorité maritime.
- **Les règles de sécurité à faire respecter par la police de la navigation.** L'article 232 du CMMC le mentionne et fait référence aux conventions internationales ratifiées par l'Union des Comores, en particulier la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS).
- **Institutions chargées d'assurer la sécurité des activités de navigation.** Cela concerne en particulier les responsabilités de l'ANAM en tant que force de police maritime. Le CMMC fait également référence aux structures publiques qui vérifient l'état des navires par le biais d'inspections de sécurité, comme le Corps des contrôleurs et des inspecteurs

techniques (CCTI). Il convient toutefois de noter que cette entité publique (CCTI) n'a pas encore été créée.

- **Titres de sécurité.** Le CMMC énumère toutes les licences et tous les certificats que les propriétaires de navires doivent détenir (par exemple, le certificat de sécurité pour les navires à passagers) et qui attestent qu'ils se sont conformés aux normes de sécurité et de sûreté applicables.
- **Sécurité des bateaux construits de manière conventionnelle.** L'article 259 du CMMC mentionne les textes réglementaires qui doivent être adoptés par le ministre chargé de la Marine marchande afin de fixer les normes de sécurité que doivent respecter les bateaux de construction traditionnelle, les baleiniers et les pirogues motorisées. Cette disposition concerne en particulier les bateaux kwassa-kwassa. Toutefois, il convient de noter qu'aucun arrêté traitant de cette question n'a été pris par le ministre de la marine marchande à ce jour.
- **Le système de détresse et de sécurité maritime.** Le CMMC définit tous les systèmes que les navires battant pavillon comorien doivent posséder pour répondre aux normes du Système mondial de détresse et de sécurité en mer (SMDSM).
- **La sécurité des navires et des installations portuaires.** Il s'agit notamment des conditions à remplir par les navires à passagers et des niveaux de sûreté applicables dans les ports.
- **L'obligation d'assurer la sécurité des passagers et du fret.** Au risque d'être tenus pour responsables, les transporteurs doivent s'assurer que les passagers et les marchandises qu'ils transportent ne subissent aucun dommage.

Procédures visant à garantir la sécurité

Un navire souhaitant naviguer dans les eaux intérieures de l'Union des Comores doit être muni des certificats et/ou brevets de sécurité nécessaires. L'article 237 de la CMMC soutient que cette obligation est imposée à tout navire "naviguant dans les eaux maritimes".

Pour obtenir ces titres/certificats de sécurité, les navires doivent être soumis à des inspections ou à des études de pièces par le Corps des contrôleurs et des inspecteurs techniques. Après une évaluation approfondie de l'état du navire, y compris mais non exclusivement de sa construction, de son équipement de propulsion et des moyens de sauvetage disponibles, cette structure donne son avis à l'ANAM, qui délivre les certificats de sécurité.

Des inspections de sécurité sont ensuite effectuées par le Corps des contrôleurs et des inspecteurs techniques (CCTI) pour vérifier que les conditions de sécurité, d'hygiène et d'habitabilité sont respectées. Les visites prévues par le CMMC sont les suivantes:

- Visites de mise en service;
- Visites annuelles ou périodiques;
- Visites sortantes;
- Visites exceptionnelles.

Le CMMC précise clairement le but de ces visites ainsi que le moment où elles doivent être effectuées.

Les procédures établies par le CMMC sont conformes aux normes internationales en la matière, notamment celles de la convention SOLAS et du code ISPS. D'autre part, il convient de répondre à certains besoins d'amélioration exprimés ci-dessous.

L'inspection est actuellement effectuée par une division de l'ANAM. Le CMMC indique qu'un décret d'application pour la création du corps des contrôleurs et des inspecteurs techniques devrait être promulgué. Cependant, nos recherches montrent que cela n'a pas été fait. Par conséquent, la solution devrait être de mettre en place le CCTI.

Les lacunes identifiées

Les dispositions adoptées dans le CMMC sont largement conformes aux normes et pratiques internationales en matière de sécurité maritime. Toutefois, elles ne semblent pas tenir compte des spécificités du transport inter-îles dans les pays en développement, qui est souvent effectué par des navires fragiles et de capacité limitée.

Les procédures d'inspection et de contrôle ne devraient donc pas être les mêmes pour tous les types de navires opérant dans les eaux intérieures. Il en va de même pour les conditions de délivrance et de renouvellement des permis de sûreté. Toutefois, la section 2, chapitre 7, titre II, livre V du CMMC, qui énumère lesdites conditions et procédures de contrôle, ne fait aucune distinction entre les navires. Les transbordeurs et les petits bateaux à moteur semblent être soumis aux mêmes critères en ce qui concerne les engins de sauvetage, la construction, les moyens de transmission, etc.

Une autre faiblesse du CMMC en termes de réglementation de la sécurité est les normes opérationnelles relatives à la vitesse de navigation et à la proximité d'autres navires. Les dispositions du Code ne traitent pas des limitations de vitesse et des autres règles de navigation à suivre en fonction de la position des navires par rapport au rivage, aux autres navires ou aux structures maritimes. Ces dispositions devraient également varier en fonction des caractéristiques du navire ; d'où l'importance d'une réglementation spécifique qui couvrirait les "bateaux de construction traditionnelle", comme le prévoit l'article 259 du CMMC.

Le CMMC fait référence à plusieurs textes réglementaires qui concernent la sécurité de la navigation maritime et qui doivent être appliqués soit par le ministère chargé de la marine marchande, soit par le ministre chargé de la sécurité et de la sûreté du territoire. Selon nos recherches approfondies, la majorité de ces textes n'ont pas été promulgués à ce jour, ce qui constitue une contrainte majeure pour le renforcement du cadre juridique et réglementaire de la navigation.

Compte tenu de ce vide juridique, les conventions internationales restent les principales références aux normes à suivre pour une navigation maritime sûre.

En résumé, dans un pays comme les Comores où les incidents maritimes liés au kwassa-kwassa se produisent régulièrement, il est fondamental que des dispositions juridiques appropriées soient élaborées pour améliorer la sécurité des passagers et des marchandises. Il semble que le CMMC ne traite que partiellement cette question. En outre, il ne semble pas tenir compte du contexte actuel des services de transport maritime inter-îles qui sont principalement assurés par de petits navires.

2.2.6 Secteur maritime et environnement

Aperçu du cadre juridique

Les principales dispositions relatives à la protection et à la préservation de l'environnement aux Comores sont énoncées dans la loi n° 94-018 du 22 juin 1994 portant loi-cadre sur l'environnement, modifiée par la loi n° 95-007 du 19 juin 1995 et ses décrets d'application.

Selon son article 2, la loi n°94-018 modifiée vise à préserver la diversité et l'intégrité de l'environnement de l'Union des Comores, à assurer une utilisation durable des ressources naturelles et à garantir à tous les citoyens un cadre de vie écologiquement sain et équilibré.

Les articles 31 à 36 de cette loi identifient les actions qui pourraient nuire à l'environnement dans les zones maritimes de l'Union des Comores.

En ce qui concerne le transport maritime inter-îles, nous notons en particulier que:

- Les travaux ou projets d'aménagement réalisés dans les zones marines doivent être approuvés par le ministre concerné par le projet et le ministre de l'Environnement (article 32 de la loi n° 94-018 modifiée);
- Aucune substance ne peut être rejetée dans les eaux marines si elle est susceptible:
 - détruire la faune et la flore du milieu marin;
 - comportent un danger pour la santé humaine;
 - nuire à la valeur esthétique et touristique de la mer et du littoral;
 - nuire à toute autre utilisation légitime de la mer (article 33 de la loi 94-018 modifiée).
- Les navires sous juridiction comorienne ne peuvent rejeter leurs eaux usées et déchets non traités susceptibles de nuire au milieu marin (article 34 de la loi 94-018 modifiée).

En outre, le livre VI du CMMC, intitulé "Environnement maritime", contient la plupart des dispositions régissant la protection de l'environnement dans le contexte du transport maritime interinsulaire. Le livre VI prévoit, entre autres, ce qui suit

- Les règles applicables en cas d'établissement de nouvelles infrastructures ;
- Les normes à respecter pour préserver la qualité de l'eau, telles que l'interdiction des rejets, des déversements et des écoulements ;
- Dispositions visant à prévenir diverses formes de pollution par les navires et autres engins flottants en mer.

En ce qui concerne les mesures punitives, l'article 81 de la loi n° 94-018 modifiée prévoit des sanctions et des peines applicables aux personnes qui commettent des infractions dans les zones maritimes. Les autres mesures disciplinaires, telles que les amendes, les recours administratifs, le retrait ou la suspension des certificats et licences, sont énoncées dans le livre X du CMMC sur les régimes disciplinaires et pénaux.

Études d'impact sur l'environnement

Tout projet d'aménagement et de développement à réaliser dans l'Union des Comores, y compris dans les zones maritimes et portuaires, doit, conformément à l'article 11 de la loi n°94-018 modifiée, faire l'objet d'une étude d'impact environnemental, afin d'obtenir l'autorisation de réaliser le projet.

Ainsi, dans le cadre de l'éventuel développement du port de Fomboni, qui facilitera à terme le transport maritime inter-îles, le maître d'ouvrage devra réaliser une étude d'impact environnemental comprenant :

- a) une analyse de l'état du site et de son environnement ;
- b) une évaluation des conséquences prévisibles de la mise en œuvre du projet sur son environnement naturel et humain ;
- (c) une présentation des mesures prévues pour réduire ou éliminer les effets nocifs sur l'environnement et d'autres possibilités, non sélectionnées, de mise en œuvre du projet.

Conformément à l'article 292 du CMMC, des études d'impact sur l'environnement seront également requises si de nouvelles routes de service locales et de nouveaux itinéraires de trafic sont établis dans les ports existants afin de faciliter le transport de passagers ou de marchandises.

Les lacunes identifiées

Sur le plan environnemental, le CMMC fait référence à plusieurs conventions internationales qui doivent être respectées, comme la Convention MARPOL sur la prévention de la pollution par les navires. Certaines normes fixées par des dispositions internationales ont été transcrites dans le CMMC mais ne traitent que partiellement du problème de la pollution du milieu marin.

Il convient toutefois de noter que les textes d'application qui devraient accompagner le code et promouvoir une meilleure protection et préservation du milieu marin sont lents à être élaborés.

Les interviews réalisées par notre partenaire local auprès des institutions, notamment l'ANAM, ont révélé que les rejets des navires dans l'atmosphère sont l'un des principaux problèmes environnementaux auxquels sont confrontées les Comores.

Ces rejets sont causés par la puissance des moteurs de certains navires, leur obsolescence et l'utilisation d'huiles usagées et de certains combustibles. La vitesse de croisière de ces navires a également un impact important sur le niveau de pollution. Par conséquent, si l'on considère la durée du trajet entre les îles, qui est parfois supérieure à quatre heures, on comprend que le temps d'utilisation des moteurs est relativement considérable et augmente le phénomène de pollution par rejet dans l'atmosphère.

En ce qui concerne les navires transportant des marchandises, ils utilisent souvent des sources d'énergie polluantes pour se maintenir en position afin d'effectuer leurs opérations de chargement/déchargement. Ces navires sont également équipés de chariots élévateurs à fourche qui fonctionnent lors des escales et polluent donc.

Ces problèmes n'ont pas été abordés dans le livre VI du CMMC. En outre, nous n'avons pas connaissance de règlements promulgués ou envisagés concernant ces questions. Il est donc important qu'ils soient expressément traités dans un texte juridique spécifique.

2.2.7 Règles applicables aux navires

Statut des navires

Définition du navire

Comme mentionné ci-dessus, l'article 2 de la CMMC définit les navires de manière très large :

" tout bateau ou engin flottant de nature mobile, quel que soit son tonnage ou sa forme, avec ou sans propulsion mécanique, qui se livre principalement à la navigation maritime "

Toute embarcation flottante engagée dans la navigation maritime est donc un navire.

Il a été précisé que le même article 2 définit la navigation maritime comme :

" la navigation pratiquée en mer, dans les ports ou havres, sur les étangs salés et dans les estuaires et rivières fréquentés par les navires de mer, jusqu'à la limite du premier obstacle à la navigation maritime, fixée par l'autorité maritime compétente "

Le terme "navire de mer" n'est pas défini mais doit être interprété comme désignant simplement les navires opérant en mer et comprenant donc les navires pratiquant le cabotage sur des îles autonomes ou reliant des îles autonomes entre elles.

L'article 227 de la CMMC stipule que la navigation maritime comprend (c'est nous qui soulignons) :

"la navigation commerciale ayant pour objet le transport de marchandises ou le transport de passagers, de leurs bagages et, le cas échéant, de leurs véhicules, qui comprend la navigation à longue distance, le cabotage international et le cabotage national".

Le CMMC contient un livre IV entièrement consacré aux navires qui commence par un article 71 en exposant (c'est nous qui soulignons) :

"Le navire ou bateau de mer est un engin autopropulsé ou non, destiné ou non à être utilisé dans les eaux maritimes, tel que défini à l'article 2, titre II, du livre I du présent code. Il peut naviguer sur, sous ou au-dessus de l'eau".

Cette définition est moins précise que celle de l'article 2, qui fait référence à la "navigation maritime", qui a un sens plus précis que le vague concept de "déplacement". La définition ajoute toutefois que le navire navigue sur ou sous l'eau, alors que dans de nombreuses législations, la notion de navire est réservée aux engins de surface et ne couvre pas les engins sous-marins. Une fois de plus, il est clair que le législateur comorien a voulu que la CMMC soit applicable à toutes les formes d'engins marins.

Ainsi, un simple bateau transportant des personnes est un navire au sens de l'article 2 de la CMMC. Dans de nombreuses législations, les petites embarcations sans moyens de propulsion intégrés et à faible tirant d'eau ne sont pas des navires ou sont des navires soumis à des règles particulières. Ce n'est pas le cas dans l'Union des Comores. Un bateau qui n'a pas les moyens de faire face aux risques de la mer et, plus généralement, aux risques de la navigation maritime est considéré comme un navire.

Les législations étrangères accordant un traitement spécial et approprié aux petits navires sont nombreuses. On peut citer, à titre d'exemple, les législations suivantes

Au Canada : le Règlement sur les petits bâtiments (Small Vessel Regulations), 2010 °en plus de la Loi sur la marine marchande du Canada, 2001. Cette législation spéciale est une législation adaptée qui traite à la fois de la sécurité et des permis d'exploitation et qui distingue les différents types de petits navires ;

Aux États-Unis et plus particulièrement à New York : le Small Passenger Vessel Guide du U.S. Coast Guard Sector New York Prevention Department qui traite des différents aspects du transport de passagers par les petits bateaux ;

Aux Philippines : Le Domestic Shipping Development Act de 2004 régit :

La navigation intérieure y est définie comme le transport de passagers ou de marchandises, ou des deux, par des bateaux dûment enregistrés et autorisés en vertu du droit philippin ;

- Les opérateurs de transport inter-îles qui exercent des activités de transport maritime national ;
- Le statut des navires étrangers dans les eaux intérieures ;
- L'octroi de licences aux opérateurs pour mener des activités de transport de marchandises ou de passagers entre les îles des Philippines ;
- La sécurité maritime ;
- Le régime d'assurance. La loi oblige tous les opérateurs à souscrire une assurance annuelle obligatoire pour les passagers et le fret ;

Dans les îles Cook, les petits bateaux effectuant des transports inter-îles sont régis par le règlement sur les petits bateaux motorisés de 2014, qui couvre :

- Enregistrement des petits bateaux motorisés ;
- Les licences et certificats dont ils doivent être munis pour pouvoir opérer ;
- Le montant des droits qu'ils doivent payer pour s'enregistrer et obtenir les licences et certificats ;
- Les normes opérationnelles qu'ils doivent respecter. Cela comprend notamment les limites de vitesse et la distance de navigation à respecter ;
- L'équipement de sécurité que les opérateurs de ces petits bateaux motorisés doivent posséder ;
- Les procédures à suivre pour signaler les accidents ou autres incidents en mer ;
- L'activité spécifique des navires de pêche.

Dans les îles Salomon, la loi de 2009 sur l'administration de la navigation maritime prévoit des procédures d'octroi de licences d'exploitation aux exploitants de navires souhaitant effectuer des transports inter-îles. En effet, cette loi prévoit dans son article 12 (1) que le ministère en charge des transports des îles Salomon mettra en place un système de concessions pour réglementer les services de transport maritime inter-îles. Les dispositions énumèrent les responsabilités du ministère chargé des transports pour garantir que cette activité commerciale est menée de manière efficace.

- Parmi les responsabilités du ministère figurent les suivantes :
- La préparation des procédures d'appel d'offres ;
- La nécessité de contrôler les performances des opérateurs de transport agréés ;
- L'examen des concessions afin de garantir leur rentabilité ;
- Etc.

Au niveau international, les définitions du terme "navire" varient.

Par exemple, la Convention COLREG sur les règles internationales pour la prévention des abordages en mer, 1972, définit un navire comme un :

" tout bateau ou engin de toute nature, y compris les bateaux sans tirant d'eau et les hydravions, utilisé ou susceptible d'être utilisé comme moyen de transport sur l'eau ".

L'article II, de la Convention de 1969 sur le droit d'intervention des États en haute mer donne la définition suivante d'un navire :

" tout navire de mer et tout engin flottant, autre que les installations ou autres dispositifs utilisés pour l'exploration des fonds marins, des océans et de leur sous-sol ou l'exploitation de leurs ressources ".

La dernière Convention maritime sur le recyclage des navires de 2008 définit un navire comme suit

" un navire de tout type qui est ou a été exploité dans le milieu marin ".

Au niveau national des Comores, le consultant est informé que l'Union des Comores s'est engagée dans un processus visant à établir des règles spécifiques en fonction de la taille des

navires. Un décret sur les navires de moins de 12 mètres a été promulgué et un autre décret applicable aux navires de moins de 24 mètres est en cours d'adoption.

Le premier décret est l'ordonnance n° 17-016 /VP-MTPPTIC/CAB du 1er février 2017 réglementant les navires de pêche de moins de 12 mètres de long. Ce décret contient des restrictions de navigation (distance maximale de la côte) en fonction de la longueur des bateaux. Le terme "bateau" est défini sans référence à la notion de "navire" du CMMC.

Le décret fixe diverses prescriptions techniques pour l'agrément des bateaux, en distinguant selon que le bateau est ou non équipé d'un point étanche continu de l'avant à l'arrière (coque, propulsion, lutte contre l'incendie, installations électriques, radiocommunication et sécurité de la navigation (comprenant notamment les feux de signalisation et les moyens sonores, les équipements de sauvetage, etc.

Le consultant note que ce décret ne concerne que les bateaux de pêche et ne concerne donc pas les petits bateaux de marchandises et de passagers.

La réalité de la navigation maritime dans l'Union des Comores est que, dans la pratique, certains types de navires, tels que le " Kwassa ", ne sont pas des navires qui peuvent raisonnablement résister aux risques de la mer, car ils sont le plus souvent techniquement ou qualitativement inadaptés. En outre, pour des raisons techniques et économiques, ces navires ne sont pas en mesure de respecter toutes les normes et règles de navigation maritime applicables à tous les navires et qui ont été conçues à l'origine pour les navires confrontés aux risques de la mer.

Par conséquent, soumettre tous les engins flottants et mobiles, sans distinction, au même régime des navires peut sembler une position théorique déconnectée de la réalité pratique. Cela pose de réels problèmes, notamment en termes de sécurité des personnes. Les nombreux accidents impliquant le kwassa-kwassa rappellent cette réalité.

Il serait légitime de s'interroger sur l'utilité, compte tenu de la réalité économique de ce type de navires, de prévoir des règles spéciales et appropriées qui assurent effectivement un niveau minimum de protection des personnes et des biens, y compris de l'environnement.

Contrôle des navires

L'Agence nationale des affaires maritimes (ANAM) exerce un contrôle sur les navires et leurs activités.

La construction et la réparation des navires sont effectuées sous le contrôle et avec les autorisations délivrées par l'ANAM.

Tous les navires doivent être enregistrés auprès de l'ANAM. Il peut être hypothéqué à partir de 25 tonneaux de jauge brute. Le tonnage est régi par la Convention internationale de Londres du 23 juin 1969 qui remplace celle de 1947. La Convention a été ratifiée par l'Union des Comores le 22 février 2001.

Tout acte constitutif, de transfert ou d'extinction de la propriété ou de tout autre droit réel sur un navire immatriculé, tout contrat d'affrètement conclu et toute délégation de fret accordée pour une période supérieure à un an doivent être soumis à l'ANAM pour approbation, faute de quoi ils sont nuls et non avenue (article 103 de la CMMC).

Opérations des navires

Comme indiqué ci-dessus, l'exploitation d'un navire nécessite la détention d'une licence d'exploitation dans les conditions spécifiées par l'ANAM (article 624 du CMMC).

Trois formes juridiques d'exploitation des navires sont généralement reconnues : un navire peut être équipé pour la navigation de plaisance ou la pêche (équipement exclu des développements ci-dessous) et à des fins commerciales (seul équipement considéré dans ce rapport).

La navigation commerciale est la forme de transport maritime la plus importante dans le monde et c'est historiquement pour ce type de navigation que des lois maritimes ont été établies. La navigation commerciale comprend principalement des navires utilisés pour le transport de marchandises et de passagers, mais aussi des navires auxiliaires qui sont auxiliaires de la navigation commerciale, qu'il s'agisse d'embarcations dont la fonction est de participer aux opérations de transport, comme les remorqueurs ou les allèges, ou d'embarcations dont la fonction est préalable aux opérations de transport, comme les dragues, ou les bateaux-pilotes.

Les navires peuvent être exploités par des personnes physiques ou morales ou, plus souvent, par des groupes de personnes. Afin de favoriser ces groupes, la CMMC reconnaît le régime de copropriété du navire (articles 107 à 127).

Historiquement, les contrats d'affrètement et de transport maritime étaient régis par la loi n° 66-420 du 18 juin 1966 relative aux contrats d'affrètement et de transport maritime et le décret n° 66-1078 du 31 décembre 1966 relatif aux contrats d'affrètement et de transport maritime.

La matière est désormais régie par le TITRE II : L'EXPLOITATION COMMERCIALE DU BATEAU du LIVRE VIII : TRANSPORT MARITIME ET PROFESSIONS AUXILIAIRES du CMMC.

En outre, en vertu de l'article 477 du CMMC, les navires doivent être exploités par des capitaines de navire titulaires des certificats ou titres appropriés délivrés par l'Union des Comores. Ces certificats et titres attestent que les capitaines ont suivi toutes les formations requises, y compris celles relatives à l'évaluation des conditions météorologiques. En effet, il est important que des formations sur la météorologie maritime soient dispensées étant donné que plusieurs incidents maritimes aux Comores sont liés à un manque de prise en compte des conditions météorologiques. Avec une formation adéquate, un plus grand nombre de capitaines de navire vérifieront les conditions météorologiques de manière appropriée avant chaque voyage.

2.2.8 Conventions internationales relatives au secteur maritime

L'Union des Comores est partie à la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982 (UNCLOS). L'Union des Comores est également membre de l'Organisation maritime internationale (OMI).

Le traité de l'Organisation maritime internationale

Le 6 mars 1948, la Convention instituant l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OMCI) a été adoptée. (Le nom a été changé en 1982 pour devenir l'Organisation maritime internationale (OMI)).

Les objectifs de la nouvelle organisation ont été résumés dans l'article 1 (modifié depuis - voir ci-dessous) de la convention :

- (a) Fournir un mécanisme de coopération entre les gouvernements dans le domaine des réglementations et pratiques gouvernementales relatives aux questions techniques de toute nature affectant les transports maritimes engagés dans le commerce international, et encourager l'adoption générale des normes les plus élevées possibles en matière de sécurité maritime et d'efficacité de la navigation ;

- (b) Encourager l'élimination des mesures discriminatoires et des restrictions inutiles imposées par les gouvernements aux transports maritimes engagés dans le commerce international, de manière à promouvoir la fourniture de services de transport maritime pour le commerce mondial sans discrimination ; l'assistance et les incitations fournies par un gouvernement pour le développement de ses transports maritimes intérieurs et à des fins de sécurité ne constituent pas en soi une discrimination, à condition que cette assistance et ces incitations ne soient pas fondées sur des mesures visant à restreindre la liberté des transports maritimes de tous les pavillons de participer au commerce international ;
- c) Prévoir l'examen par l'Organisation des questions relatives aux pratiques restrictives déloyales des compagnies de navigation conformément à la partie II ;
- d) Prévoir l'examen par l'Organisation de toute question relative au transport maritime qui pourrait lui être soumise par un organe ou une institution spécialisée des Nations Unies ;
- e) Prévoir l'échange d'informations entre les gouvernements sur les questions examinées par l'Organisation.

Parmi toutes les conventions de l'OMI applicables dans l'Union des Comores, il convient de noter en particulier les suivantes.

Conventions de l'OMI

Les conventions de l'OIM ratifiées par l'Union des Comores sont ¹ :

- The Convention on the International Maritime Organization, 1948;
- The International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974.
- The SOLAS Protocol, 1978;
- The Protocol to the International Convention on Load Lines (LL), 1988;
- The Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea (COLREG), 1972;
- The International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STCW), 1978;
- La Convention relative à l'Organisation internationale des satellites maritimes (IMSO C), 1976 ;
- La Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires MARPOL 73/78, (Annexe I/II) ;
- Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires MARPOL 73/78, (annexe III) ;
- Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires MARPOL 73/78, (annexe IV) ;
- Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires MARPOL 73/78, (annexe V) ;
- Protocole à la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, 1992 ;

¹ <http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/status-x.xlsx>

- Le Protocole à la Convention internationale portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, 1992 (FUND 1992) ;
- Le Protocole à la Convention sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes (LLMC), 1996 ;
- La Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (SUA), 1988 ;
- Protocole à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, 1988 ;
- La Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures (OPRC), 1990 ;
- La Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute, 2001 ;
- La Convention internationale de Nairobi sur l'enlèvement des épaves, 2007.

Parmi les différentes conventions de l'OMI applicables par l'Union des Comores, il convient de noter tout particulièrement ce qui suit.

Convention SOLAS

L'objectif principal de la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, adoptée le 1er novembre 1974 et entrée en vigueur le 25 mai 1980, est de spécifier des normes minimales pour la construction, l'équipement et l'exploitation des navires compatibles avec leur sécurité. Les dispositions relatives au contrôle permettent également aux gouvernements contractants d'inspecter les navires d'autres États contractants s'il y a des motifs raisonnables de croire que le navire et son équipement ne satisfont pas en substance aux exigences de la Convention : cette procédure est connue sous le nom de contrôle des navires par l'État du port.

Convention STCW

La Convention internationale du 7 juillet 1978 sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (STCW) a été la première à établir des exigences de base en matière de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille au niveau international.

La convention prescrit des normes minimales de formation, de délivrance des brevets et de veille des marins que les pays sont tenus de respecter ou de dépasser.

Code STCW

Les règles contenues dans la convention sont reprises dans certaines parties du code STCW. La convention énonce des prescriptions de base qui sont développées et expliquées plus en détail dans le code. La partie A du code est obligatoire. Les normes minimales de compétence auxquelles doit satisfaire le personnel en mer sont énoncées dans une série de tableaux. La partie B contient des recommandations visant à aider les parties à mettre en œuvre la convention.

La Convention et le Code ont fait l'objet de divers amendements, notamment les amendements de Manille de 2010.

Convention MARPOL

La Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL), adoptée le 2 novembre 1973, est la principale convention internationale traitant de la prévention de la pollution du milieu marin, que les causes soient opérationnelles ou accidentelles.

La convention comprend des règles visant à prévenir et à réduire au minimum la pollution par les navires - qu'elle soit accidentelle ou due à des opérations de routine - et compte actuellement six annexes techniques. La plupart de ces annexes établissent des domaines spéciaux dans lesquels les rejets opérationnels sont strictement réglementés.

- Annexe I - Règlement sur la prévention de la pollution par les hydrocarbures (entrée en vigueur le 2 octobre 1983) ;
- Annexe II - Règles pour la prévention de la pollution par les substances liquides nocives transportées en vrac (entrée en vigueur le 2 octobre 1983) ;
- Annexe III - Règlement relatif à la prévention de la pollution par les substances nocives transportées par mer en colis (entré en vigueur le 1er juillet 1992) ;
- Annexe IV - Règlement relatif à la prévention de la pollution par les eaux usées des navires (entré en vigueur le 27 septembre 2003) ;
- Annexe V - Règlement relatif à la prévention de la pollution par les déchets des navires (entré en vigueur le 31 décembre 1988) ;
- Annexe VI - Règlement relatif à la prévention de la pollution de l'air par les navires (entré en vigueur le 19 mai 2005).

Convention de l'OPCR

La Convention internationale du 31 novembre 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures exige que les navires conservent à bord un plan d'urgence contre la pollution par les hydrocarbures à tout moment. Les exploitants d'unités offshore relevant de la juridiction des parties à la convention sont également tenus de disposer de plans d'urgence contre la pollution par les hydrocarbures ou d'arrangements similaires qui doivent être coordonnés avec les dispositions nationales pour une réponse rapide et efficace à un incident de pollution par les hydrocarbures.

Les navires sont tenus de signaler tout incident de pollution aux autorités côtières. La convention décrit les mesures à prendre dans de tels cas et prévoit la constitution de stocks de matériel de lutte contre les déversements d'hydrocarbures, l'organisation d'exercices de lutte contre les déversements et l'élaboration de plans détaillés en cas d'événement de pollution.

Les parties à la convention sont tenues de prêter assistance aux autres en cas d'urgence et de prévoir le remboursement de toute assistance ainsi fournie.

Un Protocole sur la préparation, la lutte et la coopération en cas d'incidents de pollution par des substances nocives et potentiellement dangereuses (Protocole OPRC-HNS) a été adopté en 2000.

Observations

Comme mentionné ci-dessus, les conventions de l'OMI, comme tous les traités et accords internationaux, ont un rang plus élevé que les lois. Toutefois, il ne s'agit que de conventions internationales qui, souvent, ne sont pas connues, au niveau pratique, des opérateurs. Il est donc nécessaire de disposer de dispositions nationales pour la mise en œuvre pratique de ces conventions, ou au moins de manuels expliquant et mettant en œuvre ces conventions.

Résumé des conclusions préliminaires sur le cadre juridique du secteur maritime des Comores

- L'Union des Comores dispose d'un cadre juridique clair et détaillé pour la marine marchande qui est conforme aux bonnes pratiques internationales.
- Le CMMC s'applique à toutes les catégories de navires, à toutes les catégories de transport (marchandises y compris la pêche et les passagers) ainsi qu'à la navigation intérieure (dans les eaux archipélagiques) et à la navigation à longue distance.
- La navigation intérieure est réservée aux opérateurs locaux à condition qu'ils soient en mesure de fournir le service de navigation inter-îles, ce qui peut constituer un défi en cas d'augmentation du trafic.
- La spécificité de la navigation inter-îles (dite navigation réservée) dans les eaux archipélagiques, qui est reconnue par le CMMC, rend toutefois nécessaire de compléter le cadre juridique et réglementaire par des textes nouveaux ou complémentaires fixant, sous une forme adaptée à la réalité des navires dans les eaux archipélagiques et progressivement, les règles actuellement applicables à la navigation à longue distance, notamment en ce qui concerne la sécurité des personnes et la lutte contre la pollution.
- La question de l'environnement doit être davantage mise en avant dans la réglementation.
 - Les décrets et contrats de concession en vigueur soulignent la nécessité d'appliquer les conventions internationales sur la sécurité mais ne font pas référence aux normes internationales sur la protection de l'environnement, notamment celles de la convention MARPOL.
 - Des études d'impact environnemental seront requises pour le projet de construction du port de Fomboni. Elles devront également être réalisées pour tout projet de voie de circulation ou de route de service si la zone portuaire est reconfigurée pour améliorer le transport maritime.
- The CMMC suffers from imperfect application
 - Le CMMC promulgué en 2015 couvre toutes les questions importantes du transport maritime et contient des dispositions plus conformes aux réalités actuelles du secteur que les anciens textes juridiques. Néanmoins, le cadre mis en place par le CMMC est lent à être pleinement efficace car :
 - Plusieurs décrets d'application prévus dans le CMMC n'ont pas été adoptés à ce jour, créant ainsi un vide juridique considérable ;
 - Les dispositions en vigueur ne peuvent être appliquées en raison de lacunes institutionnelles en termes d'organisation et de ressources.
- Les conventions de l'OMI applicables dans l'Union des Comores doivent être vulgarisées et portées à la connaissance des opérateurs de manière concrète.

2.3 Le cadre juridique du secteur portuaire

2.3.1 Vue d'ensemble

Absence de réglementation portuaire spécifique

L'Union des Comores n'a pas de réglementation portuaire spécifique.

Cette situation n'est pas spécifique à l'Union des Comores. Dans de nombreux pays, y compris les pays insulaires où les ports sont des éléments stratégiques pour le pays, les questions portuaires sont explicitement ou implicitement traitées dans divers textes comme, par exemple, le règlement sur le domaine public, qui classe les ports dans le domaine public, ou le règlement sur la navigation maritime, fluviale ou lacustre.

La définition des ports

Bien que la réglementation du domaine dans l'Union des Comores (décret du 28 septembre 1926) fasse référence aux ports maritimes et aux ports fluviaux, le consultant n'est pas informé de l'existence de ports fluviaux (ni de ports lacustres), de sorte que la définition d'un port dans l'Union des Comores se limite à celle des ports maritimes, qu'ils soient accessibles à la navigation réservée ou non réservée. C'est d'ailleurs la réalité consacrée par le CMMC, qui ne traite que des ports maritimes.

2.3.2 Domaine portuaire et accès aux ports des Comores

Le domaine public portuaire

Nature juridique

Le décret du 28 septembre 1926 réglementant le domaine définit le domaine public. Il stipule à l'article 4 (a) que le domaine public naturel (domaine existant sans intervention humaine) comprend les ports maritimes et fluviaux et à l'article 4 (b) que le domaine public artificiel (domaine existant grâce à l'intervention humaine) comprend les dépendances immédiates et nécessaires des ports maritimes et fluviaux, telles que les digues, les jetées et les quais.

Ainsi, les ports et leurs dépendances font partie du domaine public.

En outre, l'article 7 du même décret stipule que les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles. Un opérateur privé ne peut donc pas acquérir des droits fonciers sur le domaine public portuaire et son utilisation dudit domaine est toujours temporaire et précaire.

Selon l'article 36, paragraphe 2, du CMMC, les ports maritimes et leurs dépendances immédiates et nécessaires font partie du domaine public maritime artificiel. Le dernier paragraphe de cet article précise que le domaine public maritime n'appartient à personne et est affecté à l'usage de tous. Il est inaliénable, insaisissable et imprescriptible.

Il y a donc une légère différence, sans conséquence pratique, entre la CMMC, qui est une loi, et le décret précité réglementant le domaine, la loi plaçant les ports dans le domaine public artificiel alors que le décret place les ports dans le domaine public naturel.

Contenu

Le domaine portuaire comprend les ports maritimes et les ports fluviaux. Les ports maritimes font l'objet d'un chapitre dédié (chapitre 5, titre IV, livre I du CMMC) sont, selon la définition de l'article 52 du CMMC, des lieux équipés pour recevoir des navires, leurs passagers et leurs cargaisons avec des infrastructures, dont certaines sont sur l'eau et d'autres à terre.

Table 2-2 Caractéristiques des ports maritimes

Zone portuaire	Caractéristiques
Sur l'eau	<ul style="list-style-type: none"> → Les digues, → Les quais du port, → Les jetées, → Les routes, → Ancrages, → Les balises, → Les quais, → Les quais, → Le bassin et le canal d'accès ou les canaux de dérivation
A terre	<ul style="list-style-type: none"> → Les bâtiments, → Installations et équipements, → Les voies terrestres et de communication nécessaires aux activités portuaires et au bon déroulement de la navigation dans les eaux portuaires

Source: CMMC

Occupation

Comme mentionné ci-dessus, l'article 37 du CMMC prévoit que toute décision d'autorisation du domaine public portuaire est soumise à l'avis du *Conseil Consultatif National de la Marine* et à la participation du SCP.

Ports et accès aux ports

Ports

La plupart des articles relatifs aux ports se trouvent dans le chapitre 5, titre IV, livre I du CMMCC. Ce chapitre est intitulé "Ports maritimes" :

- Définit ce qu'est un port maritime ;
- Décrit le processus de délimitation des zones portuaires ;
- Se réfère aux règles de l'autorité maritime concernant la sécurité de la navigation portuaire ;
- Se réfère aux dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des ports maritimes. Celles-ci sont fixées dans la loi n°011/AU du 2 décembre 2013 sur les statuts de la Société des ports comoriens.

L'article 52 de la CMMC donne une définition très large du port maritime puisqu'il s'agit d'un lieu aménagé pour recevoir des navires, leurs passagers et leurs cargaisons. L'utilisation du terme "cargaison" suggère que les produits de la pêche sont également concernés.

Ainsi, un port est défini uniquement en termes d'installations pour l'accueil des navires.

En ce qui concerne le périmètre géographique des ports et donc, en particulier, la compétence territoriale de l'autorité portuaire, l'article 52 précise que sont considérés comme faisant partie des ports maritimes

- sur l'eau : digues, quais, jetées, brise-lames, rades, ancrages, balises, jetées, quais, jetées, bassins et canaux d'accès ou de dérivation ;
- à terre : les bâtiments, installations et équipements, les terrains et les voies de communication nécessaires aux activités portuaires et au bon déroulement de la navigation dans les eaux portuaires.

Accès aux ports

Les articles 234 à 236 du CMMC définissent les procédures d'obtention d'une autorisation d'entrée dans un port de l'Union des Comores.

L'accès à un port de l'Union des Comores est accordé par les autorités portuaires sous réserve du respect par le navire qui souhaite entrer dans un port de la réglementation relative à la sécurité de la navigation, du respect des prescriptions sanitaires et douanières, et de l'observation de la réglementation portuaire et maritime en charge de la police portuaire.

Chaque autorité portuaire fixe les règles d'accostage et notamment de priorité d'accostage dans le port relevant de sa juridiction. Les règles spécifiques de priorité d'accostage doivent être conformes aux règles générales fixées par l'Agence nationale des affaires maritimes. Concrètement, l'entrée et la sortie d'un port sont placées sous le contrôle de la capitainerie.

Toutefois, l'article 234 de la CMMC prévoit explicitement que l'obligation d'informer la Capitainerie d'un port comorien de l'arrivée et du départ d'un navire est imposée à :

" Tout navire à long rayon d'action entrant dans un port de l'Union des Comores ".

En lecture générale, les dispositions relatives à l'accès au port ne sont applicables qu'aux navires "long-courriers", c'est-à-dire ceux qui viennent de l'extérieur des eaux archipélagiques. Le CMMC ne prévoit aucun régime particulier pour la navigation dite "réservée" entre les ports de l'Union des Comores.

Il s'agit là d'une faiblesse de la CMMC, étant donné que la navigation inter-îles (navigation réservée) et le cabotage national sont des concepts connus et réglementés par la CMMC, que le concept de "navire" englobe toute la navigation maritime, et que l'augmentation du trafic international impose aux autorités nationales un régime d'information commun à tous, mais adapté à la nature de la navigation et aux catégories de navires entrant et sortant des ports de l'Union des Comores, par exemple.

Un arrêté n°0011/ME-MAS du 31 décembre 2002 du Ministre des Transports, dont le Consultant ignore s'il a été abrogé ou modifié, réglemente l'octroi d'une autorisation (badge) (i) pour le personnel des services permanents (douanes, police portuaire, service sanitaire, gendarmerie, personnel ACP, et (ii) pour les usagers des ports. La Capitainerie du port, quant à elle, délivre des cartes pour le personnel des navires à quai ou au mouillage. Les dispositions légales et réglementaires précitées sont reprises dans les conventions.

Dans le cadre de la convention de concession du 13 décembre 2011 relative au service de manutention et de logistique du port de Moroni, l'Autorité portuaire des Comores (APC) garantit au concessionnaire, Moroni Terminal, la libre circulation dans le périmètre portuaire de son personnel, de ses agents et de ses clients.

Concernant la convention de concession du 15 mai 2009 relative aux services de transbordement, de manutention et d'entreposage dans le port de Mutsamudu, le domaine portuaire est proclamé zone d'accès restreint. L'autorité portuaire du port de Mutsamudu, à savoir l'Etablissement public du port de Mutsamudu (EPPAM), délivre des laissez-passer ou autres autorisations d'accès aux zones portuaires et accepte que la société d'arrimage d'Anjouan, concessionnaire, délivre ses propres autorisations pour son personnel et ses agents.

La sécurité de la navigation portuaire

En ce qui concerne la sécurité de la navigation portuaire, aucune réglementation spécifique relative à la sécurité de la navigation portuaire n'a été établie à ce jour par le ministère chargé des transports en tant qu'autorité maritime, bien que les articles 55 et 232 de la CMMC fassent référence à des dispositions réglementaires sur la sécurité de la navigation portuaire qui seront émises par le ministère. Ceci a été confirmé avec l'ANAM le 11 août 2020 lors d'une vidéoconférence entre le consultant et l'ANAM.

La sécurité maritime est toutefois couverte par divers articles du titre V du CMMC consacré à la navigation maritime, en particulier la convention SOLAS, qui est résumée dans le présent rapport.

L'article 232 rappelle à cet égard que les règles de sécurité découlent en partie de l'application des conventions internationales dont l'Union des Comores est signataire.

Ces conventions ne sont pas nécessairement applicables à tous les navires au sens du CMMC ou nécessairement aux eaux archipélagiques. L'article 232 précise ensuite que l'ANAM doit élaborer des règles techniques de sécurité applicables aux navires nationaux non soumis à la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS).

L'ANAM a pour mission de contrôler la navigation dans les limites des eaux territoriales, de réglementer le trafic en mer et de veiller au respect des règles nationales et internationales visant à la sécurité des navires et de la navigation et à la prévention de la pollution par les navires.

Les recommandations du plan directeur du port

En 2014, un rapport sur le plan directeur du port de l'Union des Comores a été élaboré par un cabinet de conseil ². Ce rapport contient :

- Recommandations sur les options possibles pour la mise en œuvre d'un projet PPP ;
- L'analyse des investissements à réaliser au niveau du port, y compris leur programmation et le coût de l'investissement ;
- Une analyse financière ;
- Une étude d'impact social et environnemental ;
- Les recommandations du consultant concernant l'institution et la gestion du SCP pour la mise en œuvre du plan directeur du port ;
- Un plan d'action pour la mise en œuvre du plan directeur du port.

Ce document n'est pas un plan directeur en tant que tel. Il contient certainement des recommandations pertinentes qui peuvent guider les décideurs comoriens sur les mesures qui pourraient renforcer le secteur portuaire et améliorer le transport maritime inter-îles. Mais il ne s'agit ni d'un document de politique publique ni d'un texte juridique.

Par conséquent, il est nécessaire de traduire ces recommandations en un cadre réglementaire adéquat.

Conclusions préliminaires sur le cadre juridique portuaire

² Rapport final - Élaboration du Schéma Directeur Portuaire, MTBS, 27 octobre 2014.

- L'Union des Comores n'a pas de loi portuaire mais dispose d'autres règlements qui garantissent un cadre juridique clair, bien que perfectible, pour les ports.

2.4 Régime opérationnel des ports et du transport maritime

2.4.1 Vue d'ensemble

L'amélioration du transport maritime inter-îles passe par une bonne gestion des ports au sein de l'Union des Comores.

Dans cette optique, cette section présente les différents régimes d'opérationnalisation portuaire en vigueur dans l'Union des Comores, c'est-à-dire les moyens utilisés pour assurer la gestion et le fonctionnement des ports (gestion, délégation de service public, etc.). Nous passons également en revue les régimes qui peuvent être adoptés pour l'exploitation du transport maritime.

Cet examen nous permettra de définir clairement l'applicabilité des régimes existants et d'identifier leurs avantages et inconvénients tant pour les ports de l'Union des Comores que pour le transport maritime inter-îles.

2.4.2 Marchés publics

Le cadre juridique des marchés publics

La loi n°11-027/AU sur les marchés publics et la délégation de service public (DSP) du 29 décembre 2011 et son décret d'application n°12-131-/PR du 31 mai 2012, précisent les conditions d'attribution et d'exécution des marchés publics et de la DSP.

La loi prévoit les procédures à suivre pour l'attribution des marchés publics ainsi que le contenu et les règles d'exécution de ces marchés.

Le "marché public" est défini à l'article 1 de la loi comme un contrat écrit conclu à titre onéreux entre une personne morale de droit public, appelée "pouvoir adjudicateur", et une personne publique ou privée, afin de répondre à des besoins de travaux, de fournitures ou de services. Les marchés passés pour les besoins de la défense nationale et/ou de la sécurité nationale sont exclus du champ d'application de la loi.

Pouvoirs adjudicateurs et seuil des marchés

L'article 8 de la loi fournit plus de détails sur les entités juridiques qui sont en mesure de conclure des marchés publics. Il s'agit de

- les personnes morales de droit public (y compris les établissements publics) ;
- les personnes morales de droit privé agissant pour le compte de l'État et dans les conditions prévues par la loi ;
- les personnes morales jouissant de droits spéciaux ou exclusifs ;
- les maîtres d'ouvrage délégués.

Selon l'article 10 de la loi, les marchés concernés sont ceux dont la valeur globale estimée hors taxe est égale ou supérieure au "seuil d'attribution des marchés".

L'article ne donne aucune précision sur le montant du seuil en question. Celui-ci est fixé à l'article 62 du décret n° 12-131 PR précité. Les seuils applicables aux marchés de l'Etat et de ses

établissements, entreprises et offices publics sont de 30 millions de francs comoriens, soit environ 71 700 dollars pour les marchés de travaux et de 10 millions de francs comoriens, soit environ 23 900 dollars pour les marchés de services.

Toutefois, les projets d'exploitation portuaire portent généralement sur des montants supérieurs à ce seuil.

Applicabilité

Compte tenu de ce qui précède, l'Union des Comores dispose d'un cadre juridique approprié pour attribuer, par le biais de marchés publics, la construction, la gestion et l'exploitation de tout ou partie des ports et services portuaires et des services de transport maritime interinsulaire.

2.4.3 Contrats de PPP

Définition des PPP

La définition communément utilisée d'un contrat de PPP comprend les caractéristiques suivantes :

- il s'agit d'un contrat à long terme,
- les partis sont un parti public et un parti privé,
- l'objectif du contrat est que la partie privée fournisse divers services en vue de la construction, de la réhabilitation ou de l'extension d'une infrastructure et, le cas échéant, de la fourniture de services d'intérêt général ou de service public ou de services permettant à la partie publique d'exercer un service public,
- les risques du projet sont partagés entre les parties, ce partage dépendant du projet et de sa structuration, mais faisant généralement supporter plus de risques à la partie privée qu'à la partie publique,
- la rémunération du partenaire privé, qui peut provenir soit des utilisateurs de l'infrastructure ou du service, soit du partenaire public, est liée aux performances de l'infrastructure ou du service, ou des deux ³.

Catégories de PPP

Il est habituel de distinguer les PPP dits à paiement par l'utilisateur, dans lesquels le partenaire privé est payé par les utilisateurs de l'infrastructure qu'il a financée et/ou du service qu'il fournit, et les PPP dits à paiement public, dans lesquels le partenaire privé est rémunéré pour son investissement par l'organisme public, généralement directement sous forme de loyers.

Dans le premier cas, le risque d'exploitation (risque commercial) est supporté par le partenaire privé auquel l'entité publique ne garantit pas la rentabilité, alors que dans le second cas, c'est l'entité publique qui supporte ce risque, le partenaire privé ayant une rémunération qui n'est pas liée à la rentabilité du projet.

Dans le cas des PPP dits "utilisateur-payeur", une distinction est également généralement faite entre les concessions de services d'intérêt général et les concessions de services publics connues sous le nom général de Délégation de Service Public (DSP). Les DSP sont connues

³ PPP reference guide "A long-term contract between a private party and a government entity, for providing a public asset or service, in which the private party bears significant risk and management responsibility and remuneration is linked to performance.", World Bank.

dans le droit de l'Union des Comores en vertu de la loi n°11-027/AU du 29 décembre 2011 sur les marchés publics et la délégation de service public précitée.

Le cadre des PPP dans l'Union des Comores

Un cadre de PPP est un ensemble de politiques et de règles qui définissent les conditions et les procédures de mise en œuvre d'un projet en tant que PPP. À ce jour, l'Union des Comores ne dispose pas d'un tel cadre. Les Délégations de Service Public prévues par la loi n°11-027 précitée sont les seuls types de PPP qui sont régis par la loi n°11-027/AU précitée.

Le cadre juridique comorien ne régit pas les PPP à paiement public, qui sont des types de PPP où la rémunération du partenaire privé provient principalement des paiements effectués par le gouvernement pour des services ou des travaux.

En outre, le cadre actuel ne semble pas faire de distinction entre les concessions d'exploitation d'infrastructures et de services publics et les concessions d'exploitation d'infrastructures et de services d'intérêt général.

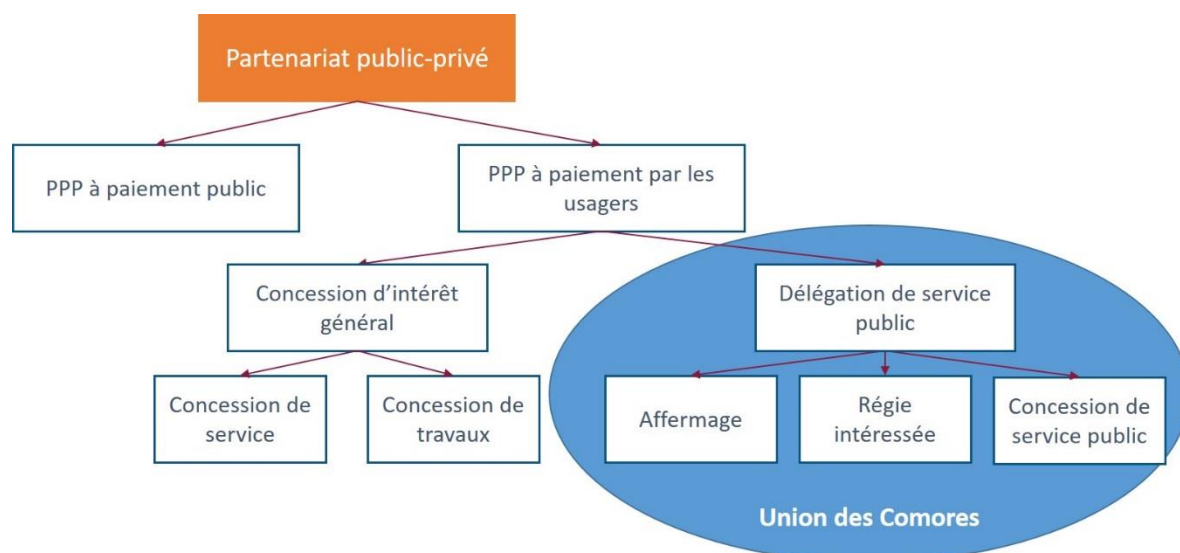
La première sert à satisfaire des besoins essentiels communs à tous les individus (éducation, santé, justice, armée, eau, électricité, communication, transport de personnes, etc.)). Pour ces services publics, sa continuité, son accès au plus grand nombre et son adaptabilité aux changements priment sur la rentabilité du service au sens strict. Le bénéficiaire du service est un usager et non un client. Quant aux services d'intérêt général, ils présentent un intérêt indirect pour les personnes physiques qui ne sont pas les utilisateurs immédiats et un intérêt primordial pour les personnes morales le plus souvent. Le transport de marchandises est un service d'intérêt général. De même, l'exploitation d'un port ou d'un terminal à conteneurs peut être classée comme une concession d'intérêt général⁴.

Par nature, ces deux types de concessions n'ont pas les mêmes implications contractuelles. Le code des marchés publics ne mentionne pas la concession d'intérêt général, bien que les concessions portuaires existantes entrent dans cette catégorie. Cependant, la notion de service public est généralement très large dans la pratique et inclut les concessions, ce qui est clairement le cas aux Comores. Il est clair que les conventions de concession portuaire actuellement en vigueur aux Comores s'inscrivent donc dans un cadre juridique qui intègre les concessions d'intérêt général dans les concessions de service public.

La figure ci-dessous présente une classification communément acceptée des PPP.

⁴ [Les principes fondamentaux des Partenariats Public-Privé, Mott MacDonald, PPIAF.](#)

Figure 2-1 Typologie des PPP généralement acceptés.



Source: CPCS

Les délégations de la fonction publique (DSP) aux Comores

L'article 1, paragraphe 3, de la loi n°11-027/AU définit les DSP comme des contrats par lesquels

" une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public relevant de sa compétence à un délégataire, public ou privé, et dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service ; ils comprennent notamment les concessions, les baux et les agences intéressées, qu'ils comportent ou non l'exécution d'un ouvrage ".

Il n'y a aucune référence aux seuils applicables aux délégations de service public, ni dans la loi n° 11-027/AU précitée, ni dans son décret d'application.

Les pouvoirs adjudicateurs et le seuil des marchés

Les dispositions de la loi n°11-027/AU précitée s'appliquent au PSD adopté par les personnes morales de droit public suivantes :

- L'État et les collectivités locales décentralisées ;
- Les établissements publics ;
- Les autres organismes créés par l'Etat ou les collectivités territoriales décentralisées pour répondre à des besoins d'intérêt général.⁵

Il est important de noter que les établissements publics et autres organismes créés par l'Etat ne peuvent déléguer la gestion de leur service que s'ils disposent de ces services "en propre", conformément à l'article 104, paragraphe 2 de la loi n° 11-027/AU précitée.

Toutefois, dans le cas de l'Union des Comores, les services portuaires du port de Moroni ainsi que ceux du port de Mutsamudu ont été délégués par le gouvernement et non par les autorités portuaires, qui sont toutefois des établissements publics auxquels des biens appartenant à l'État

⁵ Article 9, Act 11-027/AU

ont été attribués pour l'exploitation des ports. En outre, ces autorités portuaires détiennent, selon leur décret de création et d'exploitation, le pouvoir d'une autorité de délivrance de licences.

Dans le cadre des deux concessions portuaires, le ministre chargé des finances représente le gouvernement en tant qu'autorité contractante. L'expérience montre que ce processus est destiné à rassurer le partenaire privé. Le recours à une signature au nom du gouvernement est utilisé soit pour engager l'État en tant que garant de l'autorité concédante, soit parce qu'il y a presque toujours un élément financier dans le contrat qui ne relève pas de la compétence de l'autorité concédante (par exemple, exonération fiscale, engagement de fonds publics). Néanmoins, il est d'usage que l'autorité concédante signe.

Dans le cas de la convention de concession du port de Moroni, l'article 2 stipule que les droits et obligations sont transférés du gouvernement à l'autorité portuaire concédante dans un texte juridique distinct. Aucune autre disposition légale ou conventionnelle ne fournit de détails sur la manière dont cette "désignation" est faite.

Il est important que le cadre juridique comorien apporte des éclaircissements sur le transfert des responsabilités entre le gouvernement et l'autorité contractante, qui est actuellement source de confusion. Cette ambiguïté est susceptible d'affecter l'attractivité des projets pour les partenaires privés potentiels.

Applicabilité

Compte tenu de ce qui précède, la gestion et l'exploitation des ports ainsi que les services de transport maritime ne peuvent être assurés par une entreprise privée dans le cadre d'un contrat de PPP que sous la forme d'un DSP, en confondant la notion de service public avec celle de service d'intérêt général.

2.4.4 Contrats de PPP existants

Concessions portuaires

Concessions portuaires existantes

Deux concessions portuaires sont actuellement en cours dans l'Union des Comores. Elles sont :

- La convention de concession du 13 décembre 2011 conclue entre Moroni Terminal (Bolloré) et le gouvernement des Comores pour l'exploitation du port de Moroni ;
- La convention de concession du 15 mai 2009 conclue entre Anjouan Stevedoring Company (ASC) et le Gouvernement pour l'exploitation du Port de Mutsamudu.

Dans le cadre de la concession du port de Moroni, les services publics de manutention et de logistique du port ont été accordés par le gouvernement des Comores à la société d'exploitation Moroni Terminal. Cette dernière est une filiale du concessionnaire Bolloré Africa Logistics.

La convention vise à moderniser le port de Moroni en le rendant plus compétitif au niveau régional. À cette fin, des investissements importants ont été envisagés par le concessionnaire. Les investissements prévus concernent les infrastructures et les équipements, dont certains sont énumérés ci-dessous.

Infrastructure

- Construction d'un atelier de maintenance pour les équipements de manutention ;
- Entretien des surfaces dans un état acceptable ;

- Réhabilitation du terre-plein du port entre la limite sud du grand quai et la rampe d'accès à l'ancien aéroport
- Réhabilitation du terre-plein portuaire situé sur la piste de l'ancien aéroport Moroni-Iconi.

Équipement

- Des barges de transport d'une capacité de 24 unités de vingt équivalents ;
- Grues automotrices de 100 tonnes ;
- Gerbeurs à fourche de 45 tonnes ;
- Ascenseurs frontaux de 16 tonnes ;
- Etc.

Le contrat de concession a été signé le 13 décembre 2011 et établi pour une période de 10 ans.

Selon le cahier des charges annexé à la convention, le concessionnaire est chargé d'assurer l'exclusivité du service de manutention à bord et à terre, qu'il s'agisse de vrac sec, de marchandises conventionnelles ou conteneurisées, à l'importation ou à l'exportation, du bord arrimé à l'espace de stockage dans le port de Moroni.

Le régime opérationnel adopté dans le cadre de cette concession crée une répartition des responsabilités entre le concessionnaire et le concédant qui est présentée dans le tableau ci-dessous.

Comme mentionné dans l'article 1 du Cahier des charges, un comité de contrôle a été mis en place pour superviser les performances du concessionnaire. Cette commission de contrôle est un comité technique interdépartemental, présidé par la Direction des transports maritimes et composé de représentants des ministères des transports, des finances et de l'économie, de l'Autorité portuaire des Comores, ainsi que de la Chambre de commerce. La mission du Comité de contrôle est d'assurer un suivi régulier de l'avancement de la concession et du respect du cahier des charges.

La Commission de contrôle est chargée d'émettre des rapports trimestriels et un rapport annuel et de faire des observations sur le respect et les modalités du cahier des charges.

Table 2-3 – Responsabilités générales des parties dans le cadre de la convention de concession du port de Moroni

Responsabilités du terminal de Moroni	Responsabilités de l'APC
<ul style="list-style-type: none"> → La planification du renouvellement des équipements et des outils nécessaires → Entretien et réparation des machines → Entretien des revêtements, des surfaces et des divers réseaux → Investissement pour le développement du port 	<ul style="list-style-type: none"> → Le service de placement de navires → Le pilotage → Amarrage → Remorquage → Service de navigation et de communication des navires → La police portuaire

Source: Concession Agreement for the Port de Moroni

Dans le cadre de la concession du port de Mutsamudu, la concession des opérations de manutention des conteneurs est détenue par la société kenyane Spranfreight Shipping par l'intermédiaire de sa filiale Anjouan Stevedoring Company (ASC).

Signé en 2009 pour une période de 10 ans entre le gouvernement de l'Union des Comores (représenté par le ministère en charge des finances) et ASC, le contrat de concession a l'objet suivant :

"le développement des services publics de transbordement, de manutention et d'entreposage des marchandises dans le périmètre portuaire du port de Mutsamudu".⁶

Le 12 février 2018, le concessionnaire a demandé à faire appliquer les dispositions du point 15 du contrat, qui stipule que "la durée du contrat est fixée à dix ans à compter de la date de signature avec une option de renouvellement automatique dans les mêmes conditions que le présent contrat". En réponse à la demande du concessionnaire, le gouvernement a décidé de poursuivre la concession avec la Société d'Arrimage d'Anjouan avec un nouveau contrat pour une période de 5 ans. Le nouveau contrat de concession du port de Mutsamudu est en cours d'élaboration et devrait prendre fin en 2024.

Il est à noter que selon les termes du contrat de concession, le gouvernement de l'Union des Comores agit en tant qu'autorité portuaire concessionnaire. Cette responsabilité a ensuite été confiée à la PPEAM.

En ce qui concerne le contrôle de l'exécution de la NCP, la première convention de concession n'est pas explicite à ce sujet. Cependant, le consultant a pu accéder au projet d'un nouveau contrat de concession qui devrait être en vigueur au cours de l'année 2021. Il indique qu'un comité de contrôle sera mis en place pour assurer le respect des engagements pris par le concessionnaire.

Le comité de contrôle pour la concession du port de Mutsamudu est composé de

- Ministère des transports ;
- Autorité portuaire des Comores ;
- Agence nationale des affaires maritimes ;
- Agence nationale pour la promotion des investissements ;
- Présidence de la République
- Comité technique d'approbation.

Selon l'article 24 de la nouvelle convention de concession, le mandat et la mission du comité de suivi et de contrôle sont les suivants

1. Suivre, contrôler et interroger l'Autorité et/ou le Concessionnaire sur le respect de l'exécution du présent contrat ;
2. faire des rapports trimestriels et un rapport annuel et faire des observations sur le respect et les conditions d'exécution du présent contrat ;
3. Etablir un tableau de bord qui indiquera les indicateurs de suivi et de contrôle, la méthodologie et les outils de travail, le rôle opérationnel et la stratégie.
4. Se réunir au moins trois fois par an pour faire l'inventaire des locaux du port concédé ainsi que du respect et de l'exécution du présent contrat.

⁶ Article 2 of the Concession Agreement for the Port of Mutsamudu, 2009.

La répartition des responsabilités pour le régime opérationnel mis en place pour l'exploitation du port de Mutsamudu est présentée dans le tableau ci-dessous.

Table 2-4 – Responsabilités générales des parties dans le cadre de la convention de concession du port de Mutsamudu

Responsabilités de la société d'arrimage d'Anjouan	Responsabilités de l'EPPAM
<ul style="list-style-type: none"> → Services de transbordement, de manutention et d'entreposage → Entretien de la zone portuaire et des installations de concession → L'application des règles de sécurité et de protection de l'environnement → Services de chargement et de déchargement pour tous les vraquiers faisant escale au port de Mutsamudu. 	<ul style="list-style-type: none"> → Entretien et réparation des ouvrages portuaires dans le périmètre du port → Dragage du port et détournement de la rivière se jetant dans le port → La fourniture d'eau et d'électricité pour le fonctionnement du port → Surveillance et gestion de la zone de concession et des installations → Opérations de trafic maritime à destination et en provenance du port → La police générale et maritime du port

Source: Accord de concession pour le port de Mutsamudu

Comme mentionné ci-dessus, un nouveau contrat de concession pour l'exploitation du port de Mutsamudu est actuellement en cours d'élaboration. Le gouvernement des Comores, par l'intermédiaire du ministère des finances, a décidé de poursuivre la concession avec la société d'arrimage d'Anjouan avec un nouveau contrat. La répartition des responsabilités dans le cadre de ce nouveau contrat est essentiellement la même.

Redevances portuaires

En ce qui concerne les redevances de concession portuaire, elles doivent être versées à la Société Comorienne des Ports (SCP), conformément au décret conjoint N°14-004/MFEBICEP/CAB relatif à l'attribution des redevances de concession portuaire à la Société Comorienne des Ports (SCP). Ces redevances constituent la principale ressource financière de la SCP. En attendant l'opérationnalisation de cette dernière, les redevances sont versées à l'APC pour le port de Moroni et à l'EPPAM pour le port de Mutsamudu.

Les propositions du rapport sur l'élaboration du plan directeur du port

Un rapport sur l'élaboration du plan directeur du port établi en 2014⁷ contient des recommandations pour de nouveaux régimes opérationnels portuaires pour les terminaux à conteneurs et les terminaux de fret conventionnel, les terminaux pétroliers et les terminaux de passagers.

En ce qui concerne les terminaux à conteneurs et les terminaux de fret conventionnels, le modèle de port propriétaire est celui recommandé par le rapport.

Selon le rapport, les investissements réalisés par le parti public dans le port de Moroni et le port de Mutsamudu, couvriraient l'infrastructure, à savoir

⁷ Rapport final - Élaboration du Schéma Directeur Portuaire, MTBS, 27 octobre 2014.

- le dragage du chenal d'accès ;
- les brise-lames ;
- sécurité ;
- la capitainerie (y compris les aides à la navigation) ;
- les quais.

La partie privée serait chargée de fournir et d'entretenir la superstructure des ports :

- l'équipement ;
- le pavage des quais ;
- les entrepôts ;
- etc.

Dans les deux cas, les concessionnaires recevraient les frais de manutention. Les redevances portuaires sur les navires et les redevances de concession seraient versées à la SCP.

En ce qui concerne les terminaux pétroliers dans l'Union des Comores, le plan directeur du port propose qu'ils soient développés selon un modèle de construction - exploitation - transfert (communément appelé contrat BOT).

Le terminal en question serait transféré au gouvernement à la fin du contrat sans remboursement de la société.

Ce régime opérationnel donnerait la responsabilité de l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement en hydrocarbures au concessionnaire, y compris :

- l'achat de produits sur les marchés internationaux (trading) ;
- l'organisation du transport maritime vers les trois îles ;
- le stockage ;
- la distribution.

En outre, des propositions ont été faites sur le régime opérationnel qui pourrait être appliqué aux terminaux de passagers.

Le rapport souligne que le terminal de passagers ne devrait pas être accordé à un seul transporteur. Une telle mesure poserait des problèmes aux transporteurs internationaux de passagers, qui ne seraient probablement pas les mêmes que le transporteur national.

Par conséquent, pour garantir le libre accès au terminal de passagers, il a été recommandé que le terminal reste sous gestion publique.

Le régime de PPP pour l'exploitation du terminal de passagers serait alors le suivant :

- La partie publique construit entièrement le terminal et le terminal est contrôlé par le secteur public ;
- Une concession est accordée à un opérateur privé pour le transport de passagers.

Contrat PPP pour le transport maritime

Comme mentionné ci-dessous, une structure de PPP a été envisagée par le rapport pour la gestion du transport maritime inter-îles.

Ce schéma opérationnel impliquerait un monopole sur le transport de passagers et de marchandises par ferry (RoPax ou Roulier en français). En conséquence, le contrat de concession inclurait certaines exigences en matière de transport, dont les suivantes

- l'obligation pour le concessionnaire de fournir un nombre minimum de 3 services par jour;
- l'investissement du concessionnaire dans les ferries RoPax ;
- un prix plafond pour les billets ;
- le transport par les navires de passagers existants continue d'exister en concurrence avec les nouveaux ferries RoPax.

Les PPP existants dans d'autres secteurs

Outre les contrats de PPP mentionnés ci-dessus, l'Union des Comores a connu des projets de PPP dans les secteurs de l'eau et des télécommunications. Des enseignements peuvent être tirés de ces projets en vue de développer un cadre juridique, réglementaire et institutionnel pour les PPP qui serait conforme aux meilleures pratiques internationales dans ce domaine. Un tel cadre pourrait éventuellement soutenir l'élaboration d'un contrat de PPP pour l'exploitation du port de Fomboni et l'exploitation de services de transport maritime inter-îles.

Conclusions préliminaires sur le cadre des PPP

Le cadre des PPP aux Comores n'est pas suffisamment développé et ne répond pas aux exigences des pratiques internationales dans ce domaine.

- Il n'existe pas de législation sur les PPP.
- Le consultant n'a pas connaissance d'une stratégie pour le développement des PPP aux Comores.
- Les délégations de service public sont les seuls types de PPP régis par le Code des marchés publics.

Table 2-5 Résumé des principales caractéristiques institutionnelles des ports comoriens

Caractéristiques	Port de Moroni	Port de Mutsamudu	Port de Fomboni
Propriété	Gouvernement de l'Union des Comores	Gouvernement de l'Union des Comores	Gouvernement de l'Union des Comores
Autorité portuaire	Société Comorienne des Ports (*précédemment APC)	Société Comorienne des Ports (*précédemment EPPAM)	Société Comorienne des Ports
Responsabilités de l'autorité portuaire dans le contrat de concession	<ul style="list-style-type: none"> → Le service de placement de navires → Le pilotage maritime des navires au port de Moroni 	<ul style="list-style-type: none"> → Entretien et réparation des ouvrages portuaires dans le périmètre du port → Dragage du port et détournement de la 	N/A

	<ul style="list-style-type: none"> → L'amarrage des navires au port de Moroni → Opérations de remorquage au port de Moroni → Service de navigation et de communication des navires → La police générale et maritime du port 	<ul style="list-style-type: none"> rivière se jetant dans le port → La fourniture d'eau et d'électricité pour le fonctionnement du port → Surveillance et gestion de la zone de concession et des installations → Opérations de trafic maritime à destination et en provenance du port → La police générale et maritime du port 	
Concessionnaire	Terminal de Moroni	Société d'arrimage d'Anjouan (ASC)	N/A
Responsabilités du concessionnaire	<ul style="list-style-type: none"> → La planification du renouvellement des équipements et des outils nécessaires → Entretien et réparation des machines → Entretien des revêtements, des surfaces et des divers réseaux → Investissement pour le développement du port 	<ul style="list-style-type: none"> → Services de transbordement, de manutention et d'entreposage → Entretien de la zone portuaire et des installations de concession → L'application des règles de sécurité et de protection de l'environnement → Services de chargement et de déchargement pour tous les vraquiers faisant escale au port de Mutsamudu. 	N/A
Investissement prévu lors du premier contrat de concession	9 millions d'euros	2 841 915 millions de dollars US	N/A
Investissement prévu pour le renouvellement de la concession	10 millions d'euros	10 millions de dollars US	N/A

2.5 Cadre juridique pour la navigation maritime sur les voies navigables intérieures

Au point 2.2.6 du présent rapport, il a été envisagé de considérer les petits navires comme une catégorie spéciale nécessitant une adaptation des règles générales de la navigation maritime dans les eaux intérieures, de manière à assurer, à tout le moins, la protection des personnes, des biens et de l'environnement.

Il importe à présent d'examiner s'il serait utile et approprié de prévoir une réglementation spéciale pour la navigation maritime dans les eaux intérieures.

À cette fin, le consultant a effectué une analyse du cadre juridique du transport maritime aux Philippines, où le commerce inter-îles est d'une importance socio-économique comparable à celle des Comores.

Étude de cas sur les Philippines

Vue d'ensemble

Les Philippines sont un pays d'Asie du Sud-Est, à l'ouest du Pacifique. Avec son vaste archipel de plus de 7 100 îles, les Philippines dépendent fortement du transport maritime inter-îles. Le pays dispose d'excellents ports naturels, tels que Manille, Subic Bay, Batangas Port et Cebu Port, par exemple, et ces ports ont également contribué au développement et à la croissance du transport maritime inter-îles.

Le fret inter-îles a longtemps été le principal soutien structurel de l'économie nationale, formant l'épine dorsale du commerce national et régional. C'est également le transporteur le plus rentable en termes de tonnes-milles. Et pour le mouvement des personnes aux Philippines, les ferries fournissent un service essentiel, transportant un grand nombre de personnes vers différentes parties du pays - pour le travail, les loisirs et l'interaction sociale.

Le fait que, selon un inventaire réalisé par MARINA (l'autorité de l'industrie maritime des Philippines), plus de 8700 navires étaient enregistrés dans la flotte opérationnelle nationale en septembre 2010, donne une idée de l'importance de ce phénomène.⁸

Le secteur du transport maritime national a été déréglementé depuis 1994 et cette déréglementation a reçu un nouvel élan en 2004 avec la loi sur le transport maritime national de 2004. Les avantages de cette déréglementation se reflètent dans l'amélioration largement reconnue de la qualité des services de transport maritime inter-îles.

Cadre juridique pour le transport maritime inter-îles

Afin de constituer une flotte marchande nationale forte et compétitive, les Philippines ont établi un cadre juridique spécifique pour le commerce maritime interinsulaire, dont la principale réglementation est la loi de 2004 sur le développement du transport maritime intérieur. Cette loi vise la promotion et le développement du transport maritime national, la construction, la réparation et le démantèlement des navires, et impose une réforme des politiques gouvernementales en matière de transport maritime aux Philippines.

Navigation intérieure

Dans la loi sur le développement de la navigation intérieure, la navigation intérieure est définie comme le transport de passagers ou de marchandises, ou des deux, par des navires dûment enregistrés et autorisés en vertu du droit philippin à se livrer à des échanges et au commerce

⁸ Philippine Inter-Islands Shipping Association, Dinner Forum, 7 February 2012

entre les ports philippins et dans les eaux territoriales ou intérieures des Philippines, contre rémunération ou location, avec une clientèle générale ou limitée, permanente ou occasionnelle, avec ou sans itinéraires fixes, et effectué à des fins contractuelles ou commerciales (article 3 de la loi sur le développement de la navigation intérieure).

Opérateurs de transport inter-îles

Les activités de transport maritime intérieur doivent être effectuées par des personnes physiques philippines ou par des personnes morales, des sociétés de droit philippin détenues à 100 % ou à 60 % au moins par des Philippins. Elles sont désignées indifféremment comme "opérateur de navires nationaux" ou "propriétaire de navires nationaux" (section 3 de la loi).

La situation des navires étrangers

Aucun navire étranger n'est autorisé à transporter des passagers ou des marchandises entre des ports ou des lieux situés dans les eaux territoriales philippines, sauf si un permis spécial est accordé par MARINA lorsqu'aucun navire national n'est disponible ou capable de fournir le service de transport maritime nécessaire et qu'il est dans l'intérêt public de le faire (section 6 de la loi).

Délivrance de licences aux opérateurs

Afin d'exercer des activités de transport de marchandises ou de passagers entre les îles des Philippines, les opérateurs, personnes physiques ou morales, doivent disposer d'un "Certificate of Public Utility" désignant la licence ou l'autorisation délivrée par l'autorité portuaire des Philippines, l'autorité de l'industrie maritime (MARINA) (section 7 de la loi).

Sécurité maritime

Tous les navires exploités par les opérateurs nationaux doivent être à tout moment en état de navigabilité, correctement équipés en matériel de sauvetage, de communication, de sécurité et autres, exploités et entretenus conformément aux normes établies par MARINA, et dotés d'un équipage dûment licencié et compétent.

MARINA a le pouvoir d'inspecter les navires et tous les équipements à bord des navires pour s'assurer du respect des normes de sécurité (article 9 de la loi).

Assurance

La loi impose à tous les opérateurs de souscrire une assurance annuelle obligatoire pour les passagers et le fret. Elle a également le pouvoir d'exiger de chaque opérateur de navire qu'il obtienne toute autre couverture d'assurance obligatoire nécessaire pour couvrir adéquatement les demandes de dommages et intérêts (article 14 de la loi).

Conclusions préliminaires sur un cadre juridique pour la navigation maritime interinsulaire

- L'exemple des Philippines démontre l'utilité d'une réglementation dédiée au transport inter-îles. Toutefois, nombre des dispositions identifiées se retrouvent déjà de manière comparable ou similaire dans la CMMC, de sorte que l'établissement d'une réglementation spéciale dans l'Union des Comores ne ferait en fait que transporter dans un nouveau texte ce qui existe déjà dans la CMMC. Il n'y aurait pas de réelle valeur ajoutée autre que le traitement par un texte dédié du problème de la navigation inter-îles.

→

→ La pertinence d'une législation spéciale dans l'Union des Comores est donc sujette à caution.

Il serait probablement plus utile de disposer d'un guide rassemblant les dispositions de la CMMC relatives au transport maritime dans les eaux intérieures (cabotage national, navigation réservée, etc.) et expliquant sur un plan pratique les règles relatives à la sécurité et à la protection des personnes, des biens et de l'environnement.

3 Le cadre institutionnel existant

Points clés du chapitre

Ce chapitre propose un diagnostic du cadre institutionnel du transport maritime inter-îles et du secteur portuaire dans l'Union des Comores.

Il présente les missions, les rôles et les responsabilités des différents acteurs impliqués en termes de sécurité, de régulation économique et de protection de l'environnement. Enfin, il contient une analyse critique des responsabilités des acteurs et des dynamiques relationnelles qui existent entre eux.

3.1 Aperçu du cadre institutionnel

Plusieurs acteurs sont impliqués dans le bon fonctionnement du système de transport maritime inter-îles aux Comores.

Dans ce chapitre, nous présentons ces acteurs publics et privés et décrivons les rôles qu'ils jouent en termes de sécurité, de régulation économique et de préservation de l'environnement.

Tout d'abord, nous présentons le rôle des autorités et des opérateurs portuaires. Ensuite, nous examinons les institutions publiques qui supervisent le transport maritime inter-îles ainsi que les opérateurs formels et informels qui fournissent des services de transport.

Les dynamiques relationnelles entre les différents acteurs sont décrites dans la dernière section du chapitre.

3.2 Entités publiques réglementant le transport maritime

3.2.1 Ministère des transports maritimes et aériens

Le ministère des transports maritimes et aériens est responsable de la supervision technique de l'ANAM, de l'APC, de l'EPPAM et du nouveau SCP.

Il est chargé de fixer par décret les dispositions relatives à la composition, au fonctionnement et à la répartition de ces structures.

Par l'intermédiaire de sa direction des transports maritimes, elle coordonne les actions relatives à la navigation nationale et internationale en matière de sécurité et de sûreté maritimes.

Le ministère des transports maritimes et aériens agit en tant qu'"autorité maritime compétente" selon les termes du CMMC. En tant qu'Autorité maritime, le ministère intervient notamment en amont du processus afin d'élaborer les dispositions réglementaires visant à assurer la sécurité de la navigation maritime. Il intervient également dans l'élaboration de la politique du Gouvernement de l'Union des Comores pour le développement du secteur portuaire.

En tant qu'autorité maritime, certains rôles du ministère des transports maritimes et aériens se recoupent avec les missions de l'ANAM. Par exemple, l'article 55 du CMMC confère au ministère le pouvoir d'interdire la navigation des navires dans certaines circonstances. Ce pouvoir appartient normalement à l'ANAM. En ce qui concerne le transport maritime, l'ANAM est le

régulateur (y compris pour les navires de pêche) et le ministère est chargé de fixer les règles et directives générales.

3.2.2 Agence Nationale des Affaires Maritimes - (ANAM)

Vue d'ensemble

La loi n°15-015/AU du 28 décembre 2015 crée l'Agence nationale des affaires maritimes (ANAM). L'ANAM est placée sous la double tutelle du ministère chargé des transports et du ministère chargé des finances. Le décret n°16-019/PR du 20 janvier 2016 portant promulgation de cette loi décrit le fonctionnement, les missions et l'organisation de l'ANAM. Compte tenu de l'importance de cette structure, le CMMC lui consacre un ouvrage spécifique (Livre II).

L'article 226 du CMMC fait de l'ANAM l'autorité de régulation de la navigation maritime dans les eaux territoriales de l'Union des Comores. En outre, l'article 233 stipule que l'ANAM est chargée de la police de la navigation "dans les eaux archipélagiques et jusqu'à la limite des eaux territoriales". Les eaux archipélagiques étant les eaux situées entre les îles, il est clair que l'ANAM est l'institution chargée de veiller à ce que la navigation inter-îles soit effectuée conformément aux normes.

Les missions de l'ANAM sont définies à l'article 4 du décret n° 16-019/PR. Parmi elles, on peut citer les suivantes :

- L'administration des navires;
- L'administration de la navigation maritime;
- La gestion des marins;
- La coordination de la recherche et du sauvetage en mer;
- Participation à la surveillance de la navigation, de la pollution marine, du domaine public maritime et de la sécurité maritime et portuaire;
- Participation à la surveillance des tarifs portuaires;
- Prévention de la pollution de l'environnement marin.

L'ANAM joue ainsi un rôle central dans la sécurité maritime et portuaire, participe activement à la protection de l'environnement maritime et contribue à la régulation de l'activité portuaire et du trafic maritime interinsulaire.

En plus de ces missions, le CMMC assigne à l'ANAM le rôle de coordinateur de toutes les administrations et organismes ayant des responsabilités en mer et sur le littoral de l'Union des Comores.

L'ANAM est composée des trois organes exécutifs suivants:

1. **Le Conseil Consultatif National de la Marine Marchande**, qui est chargé de donner des avis sur un certain nombre de questions relatives au transport maritime, notamment l'armement, la construction navale et la politique maritime nationale;
2. **Le Conseil de surveillance**, qui est l'organe chargé de superviser, de contrôler et de suivre les actions de l'ANAM;
3. **La direction générale** qui assure la bonne exécution de toutes les missions confiées à l'ANAM.

L'ordonnance n°17-01 du 26 janvier 2017 relative à la composition, au fonctionnement et aux attributions de la direction générale de l'Agence nationale des affaires maritimes fixe également le mode de fonctionnement et les attributions des services de l'ANAM.

La direction générale comprend 4 départements, dont:

- **Un département administratif et financier**⁹, qui, chose surprenante, est composé d'un département de planification opérationnelle et de formation, chargé de suivre les projets de développement des infrastructures portuaires maritimes et de collecter des informations maritimes et portuaires;
- **Un département du transport maritime**, des marins et du travail maritime qui est notamment composé d'un département du transport maritime qui réalise des études générales dans le domaine du transport maritime et d'un département auxiliaire du transport qui, notamment, assure le suivi des contrats de concession;
- **Département de la sécurité et de la sûreté maritime (DSSM)**, qui tient notamment le registre des navires, effectue des inspections et délivre des certificats de sûreté pour les navires et veille à la mise en œuvre du code ISPS (International Ship and Port Facility Security) . Au sein du DSSM se trouve un service de prévention de la pollution marine - Recherche et sauvetage en mer (SAR).

Au niveau fonctionnel, outre la direction générale, l'ANAM est organisée comme suit:

- Deux directions régionales sous l'autorité de la direction générale:
 - Direction régionale d'Anjouan;
 - Direction régionale de Mohéli.
- Trois districts maritimes:
 - District maritime de Chindini;
 - District maritime de Domoni;
 - District maritime de Hoani.

Les trois arrondissements maritimes comprennent chacun un service de police maritime.

L'article 5 de l'ordonnance indique que chaque direction régionale comprend un district maritime, ce qui porte à cinq le nombre de districts maritimes.

En ce qui concerne le service de prévention de la pollution marine Recherche et sauvetage en mer (SAR), selon les échanges qui ont eu lieu avec le chef du SSMD le 4 août 2020, ce service fonctionne avec un personnel très réduit. Nos recherches indiquent que ce service n'est pas suffisamment équipé pour remplir le rôle qui lui est assigné par l'ordonnance.

Préservation de l'environnement marin

Étant donné l'importance de la question environnementale dans le secteur maritime, on peut se demander si une organisation (département ou service) spécifique au milieu marin ne serait pas justifiée.

En outre, il est souvent nécessaire de disposer d'une structure capable de planifier, d'organiser et de coordonner l'action de plusieurs structures publiques et privées afin d'atteindre un but et des objectifs communs en matière de protection du milieu marin. La préservation de l'environnement présente un intérêt particulier pour plusieurs ministères, dont le ministère chargé de l'environnement,.

Pour assurer cette coordination, plusieurs solutions sont possibles.

⁹ These public structures generally do not include operational services.

La première solution consiste à mettre en place une entité de coordination. C'est par exemple le cas du Sénégal, où la Haute Autorité chargée de la coordination de la sécurité maritime, de la sûreté maritime et de la protection du milieu marin (HASSMAR) a été créée par le décret n°2006-322/PR/MFA du 7 avril 2006. La HASSMAR est chargée de la coordination générale de la sécurité maritime, de la sûreté maritime et de la protection du milieu marin, dans les domaines de la réglementation, de la prévention et de la gestion des situations d'urgence en mer. HASSMAR est rattachée au Cabinet du Premier ministre (ce qui réduit les conflits de compétences ministérielles) et est placée sous la supervision technique du ministère des forces armées.

L'une des compétences de la HASSMAR est de coordonner, en cas d'urgence, en relation avec les administrations concernées, la mise en œuvre du Plan national d'intervention d'urgence en mer (PNIUM) ¹⁰.

Le PNIUM est composé de 3 plans, à savoir:

1. Le plan national de recherche et de sauvetage maritime (plan SAR maritime);
2. le plan national de sécurité maritime (plan SURMAR);
3. le plan national de lutte contre la pollution marine (plan POLMAR).

Le consultant ne sait pas si l'un de ces plans existe actuellement dans l'Union des Comores et si l'ANAM en est responsable.

La deuxième solution, qui est moins lourde sur le plan institutionnel et moins coûteuse, est d'assurer représentation interministérielle au sein de l'organisme chargé de la préservation du milieu marin, à l'instar du Centre opérationnel maritime de la Garde côtière.

Cette solution semble plus conforme à la réalité comorienne, évite de compliquer la compréhension du schéma institutionnel global et réduit le risque de chevauchement des compétences entre les institutions.

Financement de l'ANAM

Les sources de financement de l'ANAM sont multiples. Elles comprennent, par exemple

- Recettes provenant des redevances maritimes et offshore;
- Allocations du budget de l'État;
- Le produit des amendes;
- Participations d'entreprises publiques et autres entités juridiques.

Cette diversité de financement et le fait qu'elle ne soit pas totalement dépendante du budget de l'État assurent à l'ANAM un certain degré d'autonomie et de continuité dans l'accomplissement de ses missions.

3.2.3 Direction de la Police et de la Sûreté Nationale (DPSN)

Selon les recherches de terrain du consultant, la Direction de la police et de la sécurité nationale (DPSN) est un acteur important dans la régulation du transport maritime. En effet, cette structure est chargée de faire appliquer les règlements relatifs à la sûreté dans le cadre du transport maritime inter-îles. Elle vérifie scrupuleusement la présence de tous les équipements de sécurité

¹⁰ Décret n° 2006-323 du 7 avril 2006 portant création du Plan national d'Interventions d'Urgence en Mer.

en mer (gilets de sauvetage, carburant de retour, GPS entre autres) pour les opérateurs formels et informels de transport de passagers et de marchandises.

Les informations recueillies indiquent que la DPSN travaille avec plusieurs institutions pour s'assurer que les activités de transport maritime sont menées de manière sûre. Les institutions qui collaborent avec le DPSN de manière régulière et continue sont:

- Les garde-côtes;
- Les maires à travers la police municipale;
- Le gouvernorat des îles autonomes;
- L'ANAM.

Selon nos recherches, le DPSN semble exercer son rôle de vérification et de contrôle sur une base ad hoc, notamment auprès des opérateurs de kwassa-kwassa en vérifiant qu'ils respectent les normes de sécurité établies.

La DPSN joue également un rôle important dans la police des plages en collaboration avec les municipalités en supervisant les activités qui se déroulent sur le rivage.

3.2.4 Garde-côtes

Organisation nationale

Officiellement, l'Union des Comores dispose depuis le 12 avril 2010 de sa propre unité de garde-côtes, dont l'objectif principal est d'"assurer la défense maritime du territoire et la surveillance maritime des eaux sous souveraineté comorienne".

La protection de l'environnement marin et côtier, notamment par la prévention et la lutte contre la pollution marine, mais aussi la protection des ressources marines publiques, le contrôle de la sécurité et de la sûreté maritimes, la lutte contre les activités maritimes illégales, la lutte contre la piraterie maritime, la supervision et le contrôle de toutes les activités hydrographiques et océanographiques sont du ressort des garde-côtes, ce qui nécessite des ressources humaines formées, des équipements et des infrastructures.

Les garde-côtes jouent un rôle clé dans la sécurité de la navigation entre les îles.

Elle mène des opérations de recherche et de sauvetage en mer. Selon l'article 305 du CMMC, il est également chargé de fournir une assistance aux personnes en danger en mer.

Nos recherches indiquent en outre que les garde-côtes sont chargés de veiller à ce que les conditions météorologiques soient correctes et d'alerter la DPSN pour qu'elle interdise aux navires de naviguer dans des conditions dangereuses. Toutefois, les dispositions existantes prévoient plutôt que les informations sur les conditions de navigation doivent être fournies à l'ANAM, qui doit coordonner avec le DPSN.

Les garde-côtes interviennent également en première ligne dans la lutte contre la piraterie maritime, les vols à main armée et/ou tout autre acte illégal commis sur le territoire maritime de l'Union. Dans certains cas, elle doit remplir cette mission en coordination avec les États voisins de l'Union des Comores.

Les discussions du consultant avec la partie comorienne porteront notamment sur la future création d'un centre opérationnel maritime de la garde côtière comptant un comité SAR parmi ses membres. En réunissant en son sein des représentants des institutions nationales compétentes en matière de mer, le Centre opérationnel maritime des gardes-côtes assurera notamment une mission de coordination qui fait actuellement défaut.

Il est en effet nécessaire que le Centre opérationnel maritime de la Garde côtière soit interministériel dans sa composition.

En France ¹¹, par exemple, le Centre opérationnel des garde-côtes (COFGC) est composé d'officiers des sept administrations (Marine, Gendarmerie nationale, Gendarmerie maritime, Douanes, Police nationale, Sécurité civile et Affaires maritimes). Le COFGC vise à renforcer l'organisation interministérielle de l'action de l'État en mer et sa visibilité, à améliorer sa performance et la coordination interadministration.

Le COFGC a les missions suivantes

- d'établir et de mettre à jour une situation maritime de référence destinée à informer le Premier ministre et le gouvernement, par le biais du Bulletin quotidien de situation maritime (BQSM);
- diffuser des informations maritimes aux centres gouvernementaux ou interministériels de gestion des crises;
- constituer le centre de référence pour les échanges internationaux et européens avec les autres centres en charge des questions maritimes;
- produire des analyses pour enrichir et adapter le positionnement de la fonction de garde-côtes et contribuer ainsi au développement de la politique maritime de la France.

Coordination régionale

Depuis le 23 septembre 2019, le Centre de coordination des opérations régionales (ROC) basé aux Seychelles est opérationnel et fait partie de l'Architecture régionale de sécurité maritime pour l'Afrique orientale, australe et l'océan Indien (ESA-COI).

L'OCCR, dont la fonction principale est de mener des actions communes en mer, travaille en complémentarité avec le Centre Régional de Fusion de l'Information Maritime (RMFIC) basé à Madagascar, qui est chargé d'échanger et de partager les informations maritimes et d'alerter l'OCCR de toute activité anormale en mer.

Les deux centres régionaux constituent le cœur du mécanisme régional de sécurité maritime mis en œuvre par la Commission de l'Océan Indien dans le cadre du programme MASE financé par l'UE. Le programme pour la promotion de la sécurité maritime (programme MASE) vise à promouvoir la sécurité maritime dans la région de l'Afrique orientale et australe et de l'océan Indien (ESA-IO).

Le CRCO et le CRFIM travaillent en collaboration avec les centres nationaux des pays signataires des deux accords MASE, qui relie sept pays de l'AfOA-IO. Ces deux accords sur l'échange et le partage d'informations maritimes et les actions communes en mer ont été signés le 29 avril 2018 entre l'Union des Comores, Djibouti, la France/Réunion, le Kenya, Madagascar, Maurice et les Seychelles.

3.3 Autorités portuaires

Le CMMC est relativement peu développé en ce qui concerne les autorités portuaires et ne leur consacre aucun chapitre ou section spécifique et renvoie dans la définition donnée aux textes complémentaires:

¹¹ Décret n° 2011-919 du 1er août 2011 relatif au centre opérationnel de la fonction garde-côtes

autorité portuaire *“désigne toute personne physique ou morale investie de ce pouvoir par des textes spécifiques.”*

Toutefois, le CMMC fournit des informations sur le rôle des autorités portuaires:

- Article 235: l'autorité portuaire fixe des règles particulières concernant la priorité d'accostage;
- Article 253: Les visites au départ des navires peuvent être ordonnées par l'autorité portuaire;
- Article 263: obligation pour tous les opérateurs maritimes d'informer l'autorité portuaire de leurs mouvements dans les eaux territoriales;
- Article 275: l'autorité portuaire doit approuver tout plan de sûreté portuaire avant son approbation par le ministre chargé des ports;
- Article 276: l'autorité portuaire crée le comité de sûreté portuaire et désigne les agents chargés de la sûreté des différentes installations concernées par le plan de sûreté portuaire;
- Article 352: l'autorité portuaire peut ordonner toute action d'enlèvement ou de démolition d'épaves dans les ports;
- Article 815: l'autorité portuaire assure l'organisation de l'amarrage.

3.3.1 Autorité Portuaire Comorienne (APC)

Créée le 15 juin 2001 par l'ordonnance n°01-008/CE, l'Autorité portuaire des Comores (APC) est un établissement public à caractère industriel et commercial. Elle assure l'exploitation technique et commerciale des ports comoriens.

Le décret n°02-24/CE du 21 janvier 2002 relatif aux statuts de l'Autorité portuaire des Comores précise la mission et les responsabilités de l'APC. Il est notamment responsable de la sécurité des navires, de la manutention lors des opérations de déchargement et de l'embarquement des marchandises.

L'APC est le successeur de facto de la Société des ports et transports maritimes des Comores (SOCOPOTRAM).

La SOCOPOTRAM était une entreprise publique à caractère industriel et commercial créée par la loi n°91-012/AF du 12 septembre 1991 remplaçant la loi n°91-006. Elle avait notamment pour objet:

“développer, exploiter et gérer les infrastructures portuaires et le transport maritime dans le cadre de la politique sectorielle définie par le gouvernement, gérer ses propres biens mobiliers et immobiliers, assurer le sauvetage et la lutte contre l'incendie des navires en mer”.

A cet effet, la SOCOPOTRAM était chargée d'assurer les opérations de chargement et de déchargement des navires, la gestion des ports et d'assumer le rôle d'agent de la compagnie maritime et la gestion du navire Choungui.

L'ordonnance n°01-008/CE du 15 juin 2001 a dissous la SOCOPOTRAM et créé l'Autorité portuaire des Comores.

Placé sous la double tutelle du ministère en charge des transports et du ministère en charge des finances, l'APC est chargé de:

- L'exploitation technique et commerciale des ports situés sur l'ensemble du territoire national;
- La gestion de ses propres biens mobiliers et immobiliers;
- L'amélioration et l'entretien des ouvrages et installations portuaires;
- Le sauvetage et la lutte contre l'incendie des navires en mer;
- Le développement des sites portuaires des Comores dans le cadre de la politique générale du gouvernement;
- Les opérations industrielles et commerciales liées à ses activités.

Il apparaît donc que l'APC contient des responsabilités au niveau de la sécurité et de la réglementation économique. Sur le plan environnemental, sa mission semble plutôt limitée.

C'est l'article 5 du décret n° 02-24/CE qui donne à l'APC le droit d'accorder "les prestations de nature industrielle et commerciale dont elle a la charge". Il s'agit notamment des services de manutention portuaire. Cette concession peut être accordée aussi bien à des personnes morales de droit public qu'à des entités privées ou des sociétés d'économie mixte, comme dans le cas du terminal de Moroni et de l'ASC.

L'APC est administrée par un conseil d'administration qui comprend, entre autres, les directeurs des ports de Grande-Comores, d'Anjouan et de Mohéli et un représentant de chaque société concessionnaire.

Afin de remplir sa mission, APC dispose de services techniques et de services spécifiques à chaque port. En outre, elle dispose d'un Conseil portuaire chargé de donner son avis notamment sur les projets de tarifs des droits portuaires, les projets d'investissement et de développement portuaire et les projets de règlement de police du port et de ses accès.

L'APC gère actuellement le port de Fomboni et est l'autorité portuaire du port de Moroni, qui est géré par Moroni Terminal.

3.3.2 Établissement Public du Port de Mutsamudu (EPPAM)

L'EPPAM a été créé par la loi insulaire n° 02-003/AI de juillet 2003 portant création, organisation et fonctionnement de l'établissement public du port de Mutsamudu.

Les responsabilités de l'EPPAM sont essentiellement les mêmes que celles de l'APC mais sont strictement applicables au port de Mutsamudu. En général, l'EPPAM est responsable de:

- La police générale et maritime du port de Mutsamudu;
- Le dragage du port et le détournement du cours du fleuve se jetant dans le port;
- L'entretien et la réparation des ouvrages portuaires dans le périmètre du port;
- La fourniture d'eau et d'électricité pour l'exploitation du port;
- Surveillance et gestion de la zone de concession et des installations de concession;
- Opérations de trafic maritime à destination et en provenance du port.

En outre, l'EPPAM est chargé d'approuver les tarifs de manutention et de stockage fixés par la société d'arrimage d'Anjouan.

En ce qui concerne la protection de l'environnement, aucune responsabilité spécifique ne semble avoir été confiée à la PPE.

3.3.3 Société Comorienne des Ports (SCP)

La SCP est, comme indiqué précédemment, un Etablissement Public à caractère industriel et commercial qui a été créé par le Décret n°13-141/PR promulguant la Loi n°13-011/AU du 02 décembre 2013.

Comme l'APC, la SCP est placée sous la supervision technique du ministère en charge du transport maritime et sous la supervision financière du ministère en charge des finances.

Les missions du SCP concernent la sécurité, la régulation économique et la protection de l'environnement. En ce sens, certaines de ses responsabilités, énoncées à l'article 2 du décret n° 13-141, sont:

- L'exploitation technique des ports de l'Union des Comores, y compris la sécurité des navires, des personnes et des biens. Cette mission est assurée par le **Département Opérations maritimes, Capitainerie, Sécurité et Sûreté** du SCP;
- L'exploitation commerciale des ports, y compris la perception des redevances portuaires et des taxes d'utilisation. This mission is carried out through the **Commercial and Operations Department** of SCP;
- Le développement des sites portuaires. Cette mission est effectuée par le **service matériel et logistique du SCP**;
- La protection de l'environnement portuaire Cette mission est effectuée par le **département des opérations maritimes, de la capitainerie, de la sécurité et de la sûreté du SCP**.

La SCP a le pouvoir de concéder à des entités publiques, des entreprises privées ou des sociétés d'économie mixte, les activités industrielles et commerciales dont elle est responsable, à savoir:

- Équipements publics;
- La manutention portuaire;
- Balisage;
- Entreposage;
- Remorquage;
- Collecte des déchets.

Ainsi, dans le cadre de la concession du futur port de Fomboni et de toute autre initiative pour le développement des ports comoriens, la SCP sera une entité décisionnelle clé dont tout opérateur tirera ses droits.

En ce qui concerne les investissements au niveau des ports, la SCP n'est pas responsable de l'acquisition des équipements portuaires de base tels que les grues, les ascenseurs, les chariots et les machines. Ces investissements relèvent de la responsabilité de l'État. L'État est également responsable de la construction de grands travaux de génie civil, qui sont ensuite entretenus, renouvelés et réparés par la SCP.

Le SCP se compose de deux organes principaux:

- Un conseil d'administration qui a le pouvoir d'accomplir ou d'autoriser tous les actes ou opérations nécessaires à l'accomplissement des tâches de la SCP;
- Une Direction Générale qui assure la gestion et la mise en œuvre de la politique générale du SCP ainsi que la conservation et la bonne utilisation du domaine public portuaire

maritime par les usagers. Tous les services exécutifs susmentionnés sous la direction de cet organisme.

Conformément à l'article 23 du décret n°13-141 et à l'arrêté n°14-029 sur la redevance de concession, la SCP perçoit les produits des redevances portuaires ainsi que les redevances de concession. Ces dernières constituent les principales ressources de la Direction Générale et doivent être utilisées, entre autres, pour financer les investissements portuaires.

Dissolution des autorités portuaires actuellement en activité

Il est important de noter que selon l'article 27 de la loi créant la Société Comorienne des Ports, l'APC et l'EPPAM sont réputés dissous dès que la loi est promulguée pour faire place à la Société Comorienne des Ports. Cette dissolution a pris effet de jure le jour de la promulgation de la loi en 2013. Toutefois, il faut noter que la SCP tarde à devenir pleinement opérationnelle. Un décret présidentiel promulgué le 6 mai 2020 a nommé le nouveau directeur de la SCP et lui a confié la responsabilité de préparer la mise en place effective de la SCP.

Sans un décret présidentiel stipulant que toutes les décisions prises par l'APC et l'EPPAM au cours des 7 dernières années sont valables, lesdites décisions sont discutables.

3.4 Opérateurs portuaires

3.4.1 Terminal de Moroni

Le Terminal de Moroni est une société d'exploitation mixte de droit comorien, détenue à 76,5% par Bolloré Africa Logistics, leader du consortium qui a remporté la concession pour la manutention du Port de Moroni en 2011. Les droits et obligations du concessionnaire ont été transférés au Terminal de Moroni dès sa mise en place en 2012.

Le terminal de Moroni est responsable des services de manutention au port de Moroni. Plus précisément, il est chargé de:

- **Planification.** Le terminal de Moroni est chargé d'établir un plan de renouvellement des équipements et outils nécessaires au fonctionnement du port.
- **L'entretien et la réparation des machines.** Elle doit maintenir les outils et les machines en bon état de fonctionnement et de propreté.
- **L'entretien des revêtements, des surfaces et des différents réseaux.** Le terminal de Moroni est responsable de l'entretien de toutes sortes de surfaces, routes, remblais, réseaux divers, éclairage public et hangars.

Sur le plan financier, le terminal de Moroni est chargé de payer les redevances portuaires fixes et variables au concédant. Dans le même temps, il prévoit d'investir près de 9 millions d'euros pour le développement du port de Moroni pendant les 10 ans de la concession. Le contrat de concession prévoit la mise en place de garanties financières par le concessionnaire pour assurer l'efficacité de ces investissements. D'après les informations recueillies par le consultant, nous croyons savoir que plusieurs investissements importants ont déjà été réalisés pour acquérir des équipements de manutention adaptés aux normes internationales, notamment des grues mobiles, des chargeurs frontaux, des tracteurs, etc..

En ce qui concerne les tarifs de manutention, Moroni Terminal est chargé de les proposer en tenant compte de l'objectif principal fixé par le concédant, qui est d'améliorer le fonctionnement du port, la productivité et le service aux navires et aux usagers tout en réalisant une réduction des coûts. Il est important de noter que selon la convention, les tarifs varient en fonction de la variation de l'indice des prix à la consommation harmonisé pour l'Union européenne ("IPCH").

Le terminal de Moroni n'a aucune responsabilité particulière en matière de sécurité dans le port. La convention de concession ne lui donne pas le droit d'intervenir dans la circulation des navires ou dans la police portuaire.

En matière d'environnement, il n'existe pas de dispositions spécifiques obligeant le concessionnaire à participer à la protection de l'environnement dans le port. Le terminal de Moroni est seulement appelé à éviter la pollution en maintenant les machines et les outils dans un état propre.

3.4.2 Société d'arrimage d'Anjouan (ASC)

Anjouan Stevedoring Company est une société d'exploitation mixte, responsable de la concession des services de manutention dans le port de Mutsamudu.

Les responsabilités de l'ASC dans le cadre de la concession actuelle sont les suivantes:

- Maintenir la zone de concession et les installations dans un état propre et utilisable;
- Respecter les règles imposées et généralement acceptées en matière de sécurité et de préservation de l'environnement;
- Fournir des services de qualité aux utilisateurs en toute impartialité;
- Exercer ses activités dans le respect des normes internationales en matière de sécurité au travail;
- Développer et promouvoir le port de Mutsamudu;
- Mettre en place une structure pour la réparation et le nettoyage des conteneurs;
- Fournir des services de transbordement, de manutention et d'entreposage;
- Fournir des services de chargement et de déchargement pour tous les vraquiers faisant escale au port de Mutsamudu.

En outre, selon le plan d'investissement communiqué à l'annexe B du contrat de concession actuel, l'ASC s'est engagé à investir près de 3 millions de dollars pour le développement du port, principalement pour l'acquisition de nouveaux équipements, notamment des chargeurs de navires, des porte-conteneurs, des remorqueurs, etc. Pour le contrat de concession en cours de développement, cet engagement s'élève à 10 millions de dollars.

Nous constatons que le concessionnaire n'a pas de responsabilités claires en matière de sécurité, si ce n'est celle de se conformer aux "règles de sécurité généralement acceptées". Les dispositions ne mentionnent pas que le concessionnaire travaille avec l'autorité portuaire à cet égard. Les obligations en matière de sûreté sont strictement imposées à l'autorité portuaire, en l'occurrence l'EPPAM, qui, selon l'article 10 de la concession, doit veiller à l'application du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (Code ISPS).

Les responsabilités environnementales de l'ASC sont les mêmes que ses responsabilités en matière de sécurité. Toutefois, l'accord ne fait aucune référence aux normes de protection de l'environnement applicables.

Gouvernance du port de Fomboni

Il n'y a actuellement aucun opérateur privé qui gère le port de Fomboni. Conformément au décret n°13-141 mentionné ci-dessus et relatif à la création de la SCP, le port de Fomboni sera géré par la SCP, une fois qu'elle sera pleinement opérationnelle. En attendant, l'APC est responsable des activités du port de Fomboni.

3.5 Opérateurs de transport maritime inter-îles

3.5.1 Opérateurs officiels

Opérateurs officiels de transport de passagers

Les opérateurs officiels de transport de passagers sont les sociétés privées chargées d'assurer le transport maritime de passagers entre les îles de l'Union des Comores. Ils exploitent des ferries qui sont utilisés par plusieurs centaines de passagers aux Comores.

Les navires exerçant cette activité doivent être enregistrés par l'ANAM, conformément aux dispositions du chapitre 3, titre 2, livre 4 du CMMC. Les navires doivent également appartenir à des personnes morales ou physiques de nationalité comorienne, sauf dans les cas exceptionnels prévus à l'article 229 du CMMC.

Comme vu ci-dessus, toute personne physique ou morale souhaitant fournir des services de transport maritime sur le territoire des Comores doit disposer d'une licence d'exploitation délivrée par l'ANAM, conformément à l'article 623 de la CMMC.

Le transport de passagers doit être effectué par des opérateurs officiels conformément aux dispositions des articles 684 à 719 du CMMC, qui traitent explicitement du transport de passagers et de bagages entre les îles de l'Union des Comores. Ces articles régissent les contrats de passage et prévoient les mesures à prendre pour la sécurité des passagers.

Opérateurs officiels de transport de marchandises

Aux Comores, le transport inter-îles de marchandises doit s'effectuer dans le cadre du cabotage national, comme le prévoit l'article 228 de la CMMC. Ainsi, il est en principe effectué par des opérateurs formels de fret de nationalité comorienne dont l'activité commerciale est régie par les dispositions du chapitre 4, titre 2, livre 8 de la CMMC. Les dispositions de la loi n° 66-420 du 18 juin 1966 et de son décret d'application sur les droits et obligations des chargeurs et des affrêteurs sont également applicables aux opérateurs de transport de marchandises.

Conformément aux dispositions relatives à la navigation réservée, les opérateurs officiels de transport de marchandises doivent être de nationalité comorienne et être armés d'un équipage dont la composition est déterminée par décision de l'ANAM. En outre, les navires de marchandises ne peuvent en aucun cas transporter plus de 12 passagers à titre onéreux qu'avec l'autorisation de l'ANAM, conformément à l'article 230 de la CMMC.

En ce qui concerne la licence d'exploitation visée à l'article 623, les transporteurs de marchandises doivent également en être titulaires afin d'exercer leur activité.

Au risque d'être tenus pour responsables, ces opérateurs sont appelés à respecter les dispositions de la CMMC sur la sécurité du transport des passagers, notamment les articles 675 à 683, qui traitent de la responsabilité du transporteur de marchandises.

3.5.2 Les kwassa-kwassas

Le transport inter-îles de passagers et de marchandises est également assuré par des opérateurs informels, communément appelés "kwassa-kwassa"..

Ces opérateurs jouent un rôle important dans le transport maritime inter-îles. Selon les données fournies par la Banque mondiale, près de 2 millions de passagers utilisent leurs services chaque année pour traverser l'océan Indien ¹².

Selon les informations recueillies, il y a environ 45 opérateurs de kwassa-kwassa qui transportent plus de 1500 passagers par semaine entre les îles des Comores. Il s'agit donc d'une activité significative qui constitue une part importante du secteur du transport maritime inter-îles. Dans ce contexte, il est essentiel de réglementer cette activité afin qu'elle soit exercée de manière sûre, fiable et conforme.

Il ressort de nos recherches que les opérateurs de kwassa-kwassa ne sont pas officiellement autorisés (selon les termes du CMMC et du cadre juridique du transport maritime comorien) à opérer et à fournir des services par le biais de navires non immatriculés dont le personnel n'a pas suivi de formation spéciale. Cependant, nous avons appris de nos discussions avec l'ANAM que tous les navires kwassa-kwassa enregistrés auprès de l'ANAM ont un certificat de navigabilité pour la pêche uniquement. Ce certificat n'est délivré que si le navire kwassa-kwassa satisfait aux exigences de navigabilité d'un navire de pêche et que sa délivrance ou son renouvellement est soumis à une inspection de contrôle. Ce certificat n'est pas une licence pour l'exploitation d'un navire à passagers.

Les règles de sécurité relatives aux navires kwassa-kwassa sont mentionnées à l'article 259 de la CMMC sous le nom de "bateaux de construction traditionnelle". Selon cette disposition, le ministre en charge de la marine marchande, à savoir le ministre des transports maritimes et aériens, doit fixer par arrêté les normes de sécurité auxquelles doivent répondre les navires de construction traditionnelle. Ces normes doivent être conformes à la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS). Les informations recueillies dans le cadre de notre étude montrent que ce décret n'a pas encore été pris par le ministre des transports maritimes et aériens.

L'article 259 de la CMMC exige la détermination de la capacité en passagers des navires kwassa-kwassa. Nos recherches ont révélé que ces contrôles sont effectués de manière irrégulière par des agents de la Direction de la police et de la sécurité nationale. L'objectif principal de ces contrôles est de vérifier que les navires kwassa-kwassa ne sont pas surchargés et contiennent des gilets de sauvetage pour les passagers. Aucune vérification systématique de l'état du navire n'est effectuée.

Les enquêtes menées auprès des exploitants de kwassa-kwassa dans le cadre de notre étude indiquent que la grande majorité de ces navires ne transportent pas plus de 12 passagers et disposent de gilets de sauvetage en nombre suffisant pour tous leurs passagers. Néanmoins, ces navires restent très fragiles et plusieurs incidents malheureux impliquant le kwassa-kwassa se produisent chaque année.

D'autre part, il existe une association d'opérateurs de kwassa-kwassa pour assurer le transport entre Chindini et Hoani. Cette association impose des règles de sécurité à ses membres dans l'exercice de leurs activités. De plus amples informations sur les règles de sécurité fixées par les associations d'opérateurs de kwassa-kwassa sont fournies dans le volume 6 du rapport qui se concentre sur l'"Étude financière et institutionnelle pour le programme de renouvellement de la flotte de passagers inter-îles"..

Néanmoins, les statistiques dont nous disposons sur les accidents en mer révèlent que l'activité kwassa-kwassa reste très dangereuse.

¹² *Analyse spatiale de la connectivité du transport et des potentialités de croissance économique aux Comores*, World Bank, 2019.

Il apparaît donc que, bien qu'elles soient économiquement accessibles au public, les kwassa-kwassa fonctionnent dans un cadre de facto qui ne favorise pas la sécurité des passagers et des marchandises.

3.5.3 Responsabilités communes

Le CMMC impose des responsabilités communes aux opérateurs formels et informels du transport maritime inter-îles.

En effet, le terme "transporteur de passagers" utilisé dans l'article 696 de la CMMC s'applique à tout transporteur maritime, enregistré ou non, quel que soit le nombre de passagers qu'il transporte. L'article précise que les dispositions s'appliquent même à un transporteur qui exerce l'activité à titre "occasionnel"..

En ce qui concerne la sécurité, les opérateurs officiels et les kwassa-kwassa sont tenus de mettre et de maintenir le navire en état de navigabilité, convenablement armé, équipé et approvisionné pour le voyage en question et de prendre toutes les précautions raisonnables pour assurer la sécurité des passagers. Ils sont responsables de la mort ou des blessures des passagers en cas d'accident collectif ou individuel, sauf s'ils peuvent prouver que l'accident n'est pas de leur faute.

Les articles 701 à 708 de la CMMC prévoient les sanctions applicables en cas de non-respect par les transporteurs des dispositions relatives au transport de passagers et de marchandises.

En outre, les transporteurs formels et informels sont tenus de respecter les dispositions relatives à la protection de l'environnement dans le cadre du transport maritime inter-îles.

3.6 La dynamique entre les différents acteurs du transport inter-îles

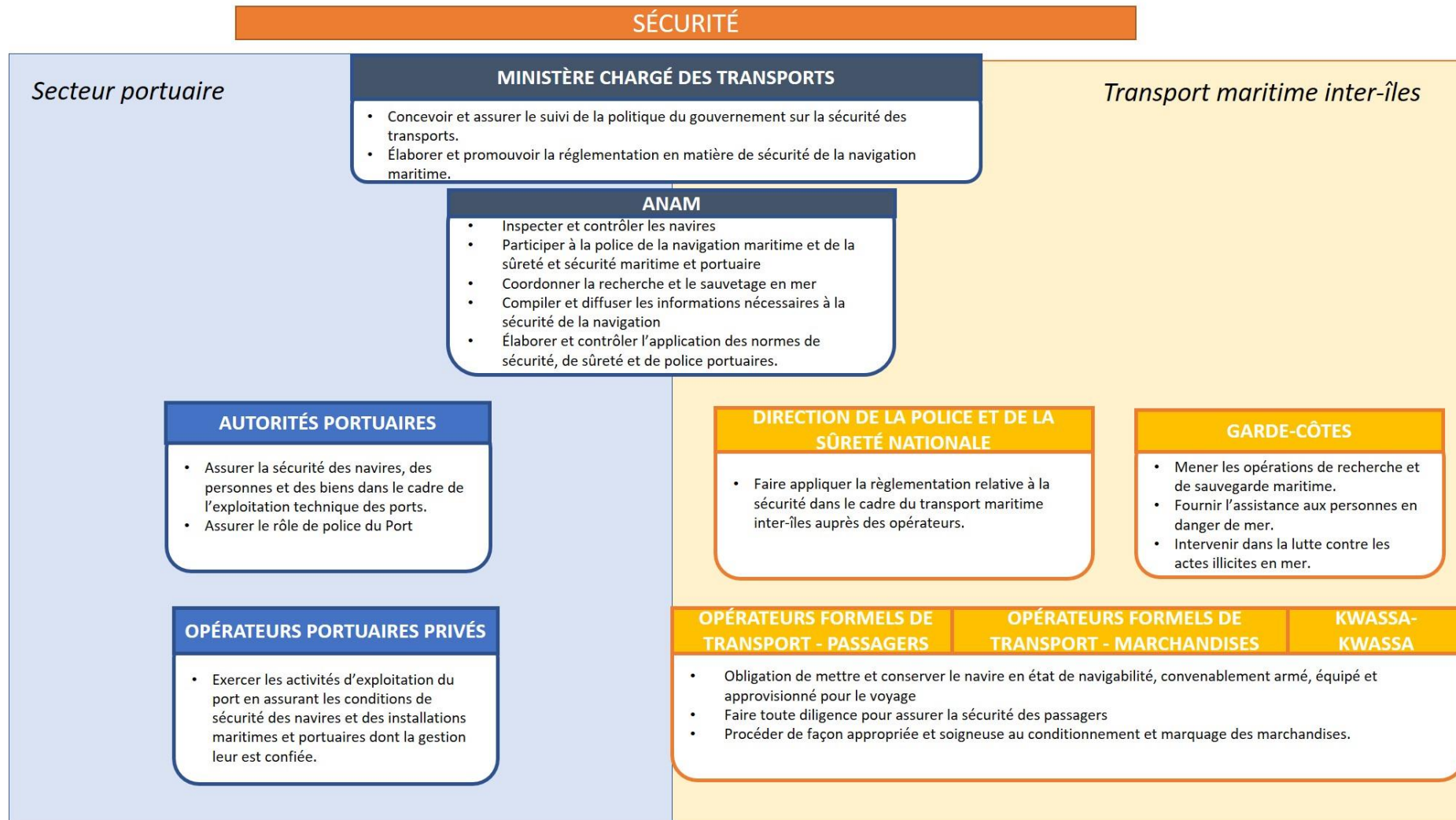
Il ressort clairement de ce qui précède que les différents acteurs du transport maritime interinsulaire sont, à différents niveaux, impliqués dans la sécurité, la réglementation économique et la gestion environnementale. Cette section présente les différentes interactions qui existent entre ces acteurs dans ces trois principaux domaines d'intervention.

3.6.1 Sécurité du transport maritime

Plusieurs entités doivent contribuer à garantir que le transport maritime est effectué de manière sûre pour les passagers et le fret.

Les principaux acteurs impliqués dans ce domaine, tant au niveau du transport qu'au sein des ports, sont présentés dans la figure ci-dessous.

Figure 3 1 - Principaux acteurs contribuant à la sécurité dans le transport maritime inter-îles



Source: CPCS/Royal HaskoningDHV

Les textes juridiques régissant la navigation maritime et le secteur portuaire contiennent des dispositions qui attribuent des responsabilités aux différents acteurs.

La sécurité est prise en compte à tous les niveaux, de la planification du système par le ministre chargé des transports à l'application des règles par la Direction de la police et de la sécurité nationale et la Garde côtière.

Il est important de noter que l'ANAM est une institution clé dans le domaine de la sécurité car elle est appelée à assurer la coordination des actions menées par les différents acteurs concernés. Elle est responsable de la police maritime et, en collaboration avec les autorités portuaires, de la police portuaire.

L'ANAM intervient également en amont, avec le ministère des transports maritimes et aériens, dans l'élaboration des normes et standards à suivre pour assurer la sécurité des activités de transport maritime inter-îles.

En ce qui concerne les transporteurs officiels de passagers et de marchandises, l'ANAM travaille avec les armateurs pour contrôler les listes de passagers établies. Ce contrôle est effectué à l'arrivée et au départ par les agents de l'ANAM. Ils vérifient l'état des marchandises et s'assurent que les marchandises dangereuses énumérées dans le code IMDG sont transportées conformément aux normes. Selon les informations recueillies, les agents de l'ANAM effectuent également des contrôles techniques sur les opérateurs de kwassa-kwassa. Toutefois, ces contrôles ne sont effectués qu'au départ et ne sont pas systématiques.

Dans cette optique, l'ANAM devrait être placée au centre des initiatives visant à renforcer la sécurité maritime. L'article 59 du CMMC reconnaît l'ANAM comme une institution appelée à coordonner et à mener des actions avec les autorités administratives, civiles, judiciaires et militaires compétentes pour toutes les actions de l'État en mer, y compris celles relatives à la sécurité. Cependant, à ce jour, il n'existe pas de texte juridique qui encadre cette collaboration pour en assurer l'efficacité.

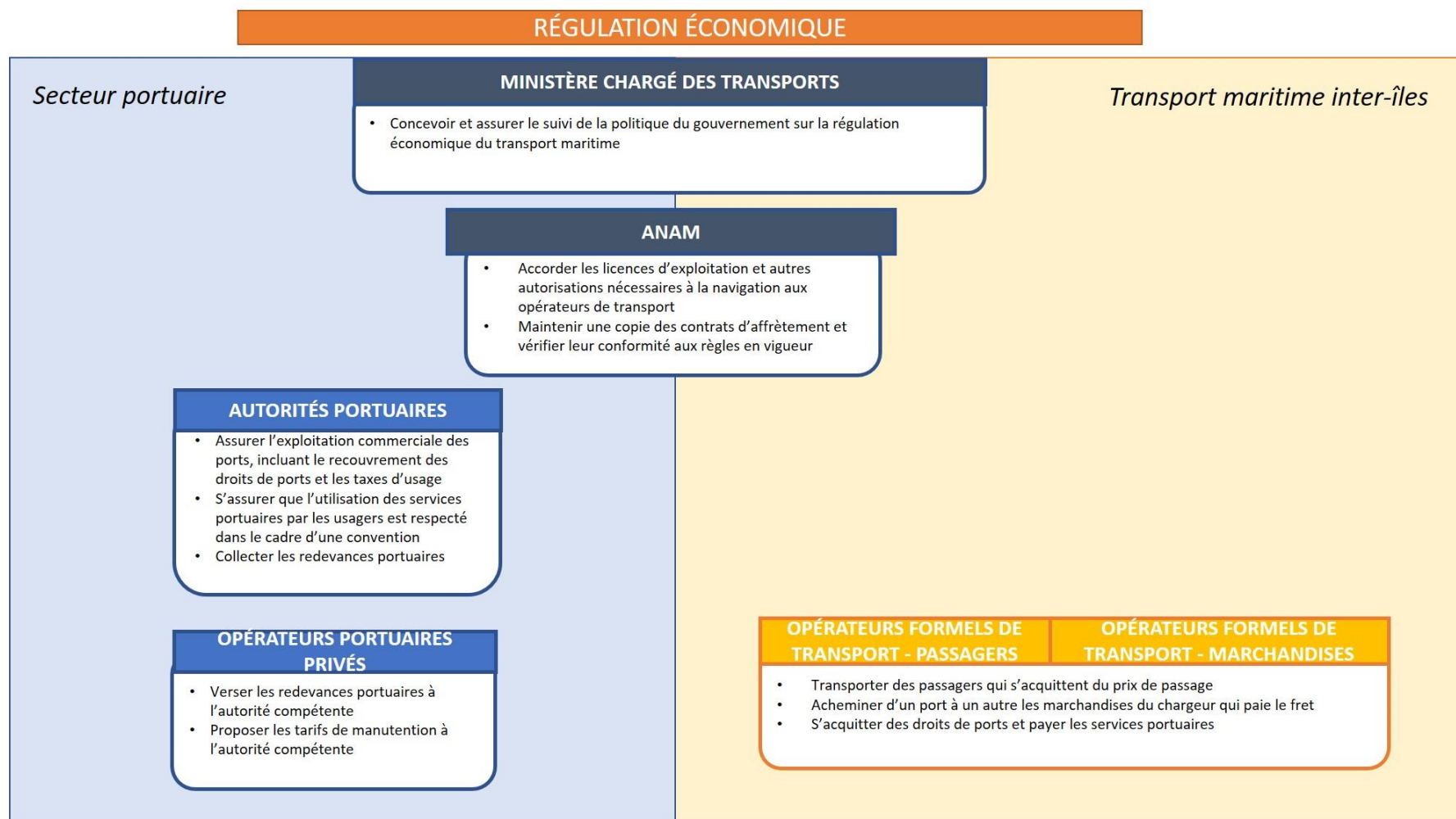
De plus, nos enquêtes ont révélé que l'interaction entre les institutions en matière de sécurité reste assez limitée. L'ANAM intervient régulièrement auprès de tous les acteurs pour s'assurer que leurs activités sont conformes aux normes établies. Cependant, les actions menées par des institutions telles que l'APC, l'EPPAM, la DPSN ne sont pas suffisamment harmonisées et il n'y a pas de suivi systématique de ces actions. Enfin, il n'y a pas de cadre de concertation avec les opérateurs formels et informels qui sont des acteurs importants.

3.6.2 Réglementation économique

Tout secteur de transport maritime interinsulaire devrait être réglementé par des institutions qui veillent à ce que l'exploitation commerciale des navires et des ports favorise les échanges entre les îles.

Dans le contexte du transport maritime aux Comores, les principaux acteurs impliqués dans la régulation économique sont présentés dans la figure ci-dessous.

Figure 3 2 Principales institutions impliquées dans la régulation économique



Source: CPCS/Royal HaskoningDHV

En termes de régulation économique, le ministère en charge des transports joue un rôle de premier plan dans l'élaboration des réglementations qui doivent encadrer les activités de transport maritime. Il fixe par décret les dispositions relatives à l'exploitation des navires, telles que le montant des redevances à payer pour la délivrance des permis de navigation nécessaires à l'exploitation du navire et les autres modalités de délivrance et de renouvellement de ces permis. Certains de ces décrets sont publiés conjointement avec d'autres ministères, notamment le ministère chargé des finances.

Les permis de navigation maritime sont les licences et certificats que les opérateurs doivent détenir avant de commencer leurs activités. L'ANAM est l'institution chargée de délivrer ces titres, conformément à l'article 237 du CMMC. Elle est chargée de préciser les conditions du régime de libre concurrence qui sous-tend le transport maritime de passagers et de marchandises. En outre, l'ANAM délivre son visa pour approuver les contrats d'affrètement en vigueur dans l'Union des Comores.

Selon les études menées sur le terrain, le gouvernorat des îles autonomes joue également un rôle dans la régulation économique. Il est responsable de la facturation des taxes sur les colis et les passagers aux opérateurs de transport officiels. Cependant, cette responsabilité attribuée aux gouvernorats n'apparaît pas dans le CMMC.

Au niveau portuaire, les opérations commerciales, y compris la collecte des taxes ou des droits d'utilisation, sont effectuées par les autorités portuaires (APC et EPPAM). Cette fonction sera celle de l'APC dès qu'elle sera pleinement opérationnelle. Dans le cadre des concessions en vigueur, ce recouvrement est effectué par les opérateurs privés qui paient des redevances aux concédants du port.

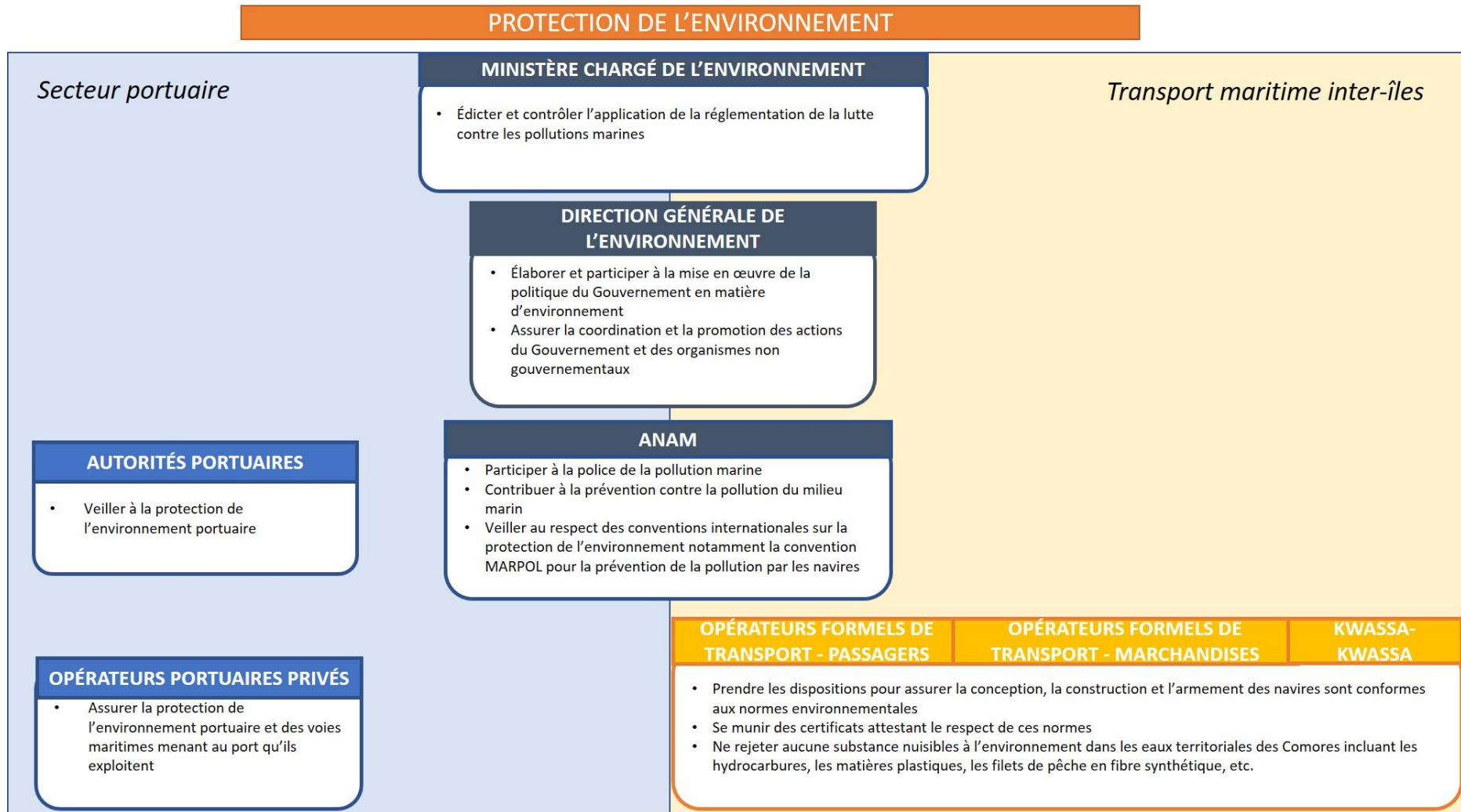
Nos recherches ont révélé qu'il ne semble pas y avoir de contrôle systématique et coordonné des tarifs de voyage, des droits portuaires et des autres frais nécessaires pour accéder aux transports et aux services portuaires. Une commission composée de représentants de l'ANAM et des autorités portuaires et dirigée par le ministère chargé des finances serait propice à la réalisation de cette vérification auprès des opérateurs.

3.6.3 Protection de l'environnement

La gestion et la protection de l'environnement maritime aux Comores sont essentiellement régies par la convention internationale MARPOL, qui a été ratifiée par les Comores. Plusieurs institutions comoriennes contribuent à l'application des mesures imposées par cette convention, dont certaines ont été incluses dans le CMMC.

Les principales institutions concernées sont indiquées dans la figure ci-dessous.

Figure 3 3 Les principales institutions impliquées dans la gestion et la protection de l'environnement maritime aux Comores



Le ministère de l'environnement est l'administration qui prépare et contrôle l'application des règlements sur la lutte contre la pollution marine.

La Direction générale de l'environnement participe également à l'élaboration de la politique gouvernementale en matière d'environnement. Au niveau de l'application des textes juridiques, elle intervient pour coordonner l'action gouvernementale. Ainsi, elle doit veiller à ce que les autres entités concernées, notamment les autorités portuaires, l'ANAM et les opérateurs portuaires, agissent de manière concertée pour préserver l'environnement.

Selon les informations recueillies dans le cadre de notre étude, cette coordination est lente à se mettre en place. À ce jour, aucune initiative commune n'a été prise pour lutter contre les actes représentant un danger pour l'environnement maritime. De plus, aucune démarche ne semble avoir été entreprise avec les pays voisins pour lutter contre la pollution marine.

En outre, il convient de souligner que les entités qui veillent au respect des normes de sécurité, telles que la DPSN et les garde-côtes, ne contrôlent pas strictement l'application des normes environnementales. Aucune mesure spécifique n'est prise à cet égard. Sur la base de l'article 929 du CMMC, les agents de la DPSN sont autorisés à détecter et à établir les infractions relatives aux réglementations environnementales. Cependant, nos recherches montrent que ces infractions sont généralement signalées par les agents de l'ANAM. La DPSN devrait être mieux formée à ce sujet.

L'ANAM a de multiples fonctions dans le domaine de l'environnement. Elle participe à la police de la pollution marine et veille au respect des conventions internationales telles que la Convention MARPOL. Elle veille notamment à ce qu'aucune substance polluante ne soit déversée, rejetée ou déversée dans les eaux et à ce que les épaves qui constituent un risque pour l'environnement soient enlevées. Vu l'ampleur de cette tâche, l'ANAM devrait disposer d'une structure dédiée à la protection de l'environnement.

De leur côté, les opérateurs portuaires ont la tâche d'assurer la protection de l'environnement portuaire. Selon leur cahier des charges, les opérateurs privés font de même et veillent à ce que les routes maritimes menant au port ne soient pas polluées. Néanmoins, il apparaît que les contrats de concession mis en place pour l'exploitation des ports de Mutsamudu et Moroni ne mettent pas suffisamment l'accent sur ce point.

Conclusions préliminaires sur le cadre institutionnel

Les actions menées par les entités publiques chargées de la sécurité ne sont pas suffisamment harmonisées.

- Il n'existe actuellement aucune structure commune ou plate-forme d'échange pour les institutions publiques qui contribuent à assurer la sécurité du transport maritime interinsulaire de passagers et de marchandises.
- L'ANAM assure la coordination au niveau de la sécurité, mais un cadre de consultation publique serait plus efficace.

Une meilleure transparence et un système de contrôle sont nécessaires pour l'élaboration des tarifs des services portuaires et maritimes.

- Il n'y a pas de vérification systématique des tarifs de voyage, des droits portuaires et des autres frais nécessaires pour accéder aux transports et aux services portuaires. L'absence de telles mesures constitue un risque pour la concurrence dans le secteur des transports maritimes.

Une meilleure organisation institutionnelle est nécessaire pour assurer la protection de l'environnement.

- La Direction générale de l'environnement ne semble pas être impliquée dans la coordination des actions des États pour la protection du milieu marin.
- Le cadre juridique actuel ne prévoit pas suffisamment de responsabilités pour les entités publiques. Les contrats de concession ne font aucune référence à l'obligation des autorités portuaires d'assurer la préservation de l'environnement.
- La seule obligation reste celle de respecter les "règles de protection de l'environnement". Toutefois, aucune clarification ou référence aux conventions internationales ou aux lois et règlements nationaux n'a été faite dans les conventions. La convention en cours d'élaboration pour le port de Mutsamudu fait référence au code ISPS pour la sûreté. Des références similaires doivent être faites à la convention MARPOL.

L'opérationnalisation du PCS est cruciale.

Le SCP a été lent à devenir pleinement opérationnel et aucun calendrier n'a été engagé pour assurer un transfert de ressources entre l'APC et l'EPPAM d'une part et le SCP d'autre part. Suite au décret présidentiel du 6 mai 2020 nommant le directeur du SCP, un plan d'opérationnalisation est en cours d'élaboration pour permettre au SCP d'être pleinement opérationnel en 2021.

Dissolution des autorités portuaires

- À compter du 14 décembre 2013, l'APC et l'EPPAM sont réputés être dissous et, par conséquent, tous les actes et décisions pris depuis lors par l'APC et l'EPPAM sont nuls et nonavenus. Le fait que l'APC ne soit pas opérationnel juridiquement signifie qu'il n'y a plus d'autorité portuaire opérationnelle à ce jour dans l'Union des Comores.
- Compte tenu de cette situation, il est nécessaire que le SCP reprenne, par écrit et expressément, non seulement les actes et décisions antérieurs à la promulgation de la loi portant création du SCP, mais aussi tous les actes et décisions postérieurs à cette promulgation afin de couvrir la nullité qui affecte actuellement ces actes et décisions.

Les kwassa-kwassa établissent les règles à suivre

- Il existe déjà une association de kwassa-kwassa qui regroupe les opérateurs qui fournissent des services de transport sur la ligne Chindini - Hoani. Cette association établit des règles de sécurité qui doivent être appliquées par ses membres.

L'organisation du port n'est pas encore complètement achevée.

- En particulier, en ce qui concerne le SCP et la mise en place d'un comité des acteurs portuaires publics et privés (voir utilisateurs) pour les questions autres que la seule sûreté portuaire pourrait être organisée sous le contrôle et/ou l'impulsion des autorités portuaires, soit par une réforme du CMMC, soit plus simplement par voie contractuelle, notamment dans le cadre des concessions portuaires.

4 Recommandations juridiques et institutionnelles

Points clés du chapitre

Ce chapitre contient les recommandations juridiques et institutionnelles du consultant. Celles-ci sont basées sur les conclusions préliminaires tirées de nos analyses.

Nos recommandations portent sur les lacunes juridiques identifiées, les mesures prévues mais non réglementées, et les dispositions qui n'ont pas apporté les résultats escomptés. À la fin du chapitre, nous soulignons les obstacles politiques et économiques potentiels qui pourraient affecter la mise en œuvre de toute mesure visant à modifier le système de transport maritime interinsulaire.

4.1 Recommandations sur le cadre juridique existant

4.1.1 Sécurité du transport maritime

Renforcer la sécurité maritime en mettant en place une réglementation adaptée à la taille des navires

Le CMMC fait référence à une série de textes réglementaires qui doivent être promulgués afin de permettre une gestion efficace et sûre du transport maritime inter-îles. Il convient de noter que ces textes réglementaires n'ont pas été adoptés à ce jour.

L'un des principaux textes réglementaires prévus est un décret du ministère des transports maritimes et aériens sur les normes de sécurité qui doivent être respectées par les bateaux de construction traditionnelle, les baleinières et les pirogues motorisées. Il est important que ce texte juridique soit élaboré afin de réglementer les activités des kwassa-kwassa.

4.1.2 Réglementation économique

Une meilleure réglementation des droits et tarifs

Afin d'améliorer la transparence et de permettre un meilleur contrôle de l'élaboration des tarifs des services de transport maritime et des tarifs portuaires, le CMMC devrait être modifié pour décrire le processus d'élaboration des tarifs, des taux et des redevances de transport maritime et leur vérification.

La réglementation des taux, des redevances et des tarifs pourrait faire l'objet d'un nouveau chapitre de la CMMC qui couvrirait, entre autres, les points suivants:

- **La fixation des taux et des tarifs.** Il sera nécessaire de déterminer quelles entités publiques ou privées fixent les tarifs et les péages et comment;
- **Intérêt.** Il sera important de préciser comment fixer le taux d'intérêt sur les droits et tarifs impayés;
- **La révision des tarifs et des droits de douane.** Il sera nécessaire de préciser quelles sont les institutions publiques responsables de la révision des tarifs et des droits et sur la base de quels principes. Le futur cadre doit également fournir des indications sur la manière dont les droits entrent en vigueur.

Si les Comores choisissent d'adopter une approche de déréglementation en ce qui concerne les tarifs de transport maritime pour le transport inter-îles, nous recommandons qu'une section du CMMC le mentionne explicitement..

La section 8 de la loi sur la navigation intérieure des Philippines fournit un bon exemple de ce type de disposition.

L'article 8. Tarifs des transports maritimes intérieurs: Afin d'encourager les investissements dans l'industrie du transport maritime national par les opérateurs nationaux existants et d'attirer de nouveaux investissements de la part de nouveaux opérateurs et investisseurs, les opérateurs de navires nationaux sont par la présente autorisés à établir leurs propres tarifs de transport maritime national: A condition que la concurrence effective soit encouragée et que l'intérêt public soit servi.

MARINA surveillera toutes les opérations de transport maritime et exercera une intervention réglementaire lorsqu'il est établi, après une procédure en bonne et due forme, que l'intérêt public doit être protégé et sauvegardé.

En tout état de cause, il convient d'indiquer clairement les procédures relatives à la fixation des prix.

En outre, la CMMC prévoit également que des ordres doivent être émis par l'administration comorienne pour fixer certains droits et tarifs relatifs au transport maritime:

- **Taxe au tonnage.** Le décret conjoint du ministère des finances, du budget et de la banque et du ministère des transports maritimes et aériens sur l'établissement de la taxe au tonnage est prévu à l'article 93 de la CMMC;
- **Frais de visa et de délivrance.** L'article 106 de la CMMC prévoit l'adoption d'un décret conjoint du ministère des finances, du budget et de la banque et du ministère des transports maritimes et aériens sur la fixation des droits de visa et la délivrance d'actes et d'extraits sur la propriété du navire;
- **Hypothèque d'un navire en construction.** Le décret du ministère des transports maritimes et aériens sur les conditions de constitution d'une hypothèque sur un navire en question est prévu à l'article 145 de la CMMC;
- **Frais d'enregistrement, d'annulation et de certification des hypothèques.** L'article 160 de la CMMC prévoit l'arrêté conjoint du ministère des finances, du budget et de la banque et du ministère des transports maritimes et aériens sur l'établissement des tarifs des droits à percevoir par l'administration pour les actes relatifs aux hypothèques maritimes.

Les décrets susmentionnés devraient être promulgués en vue d'une meilleure régulation économique du système.

4.1.3 Protection de l'environnement

Lutte contre les pratiques préjudiciables au milieu marin

La CMMC contient un certain nombre de dispositions visant à prévenir la pollution du milieu marin. Toutefois, elle ne contient pas suffisamment de dispositions sur la manière de procéder à un examen des opérations de certains armateurs. Celles-ci concernent principalement l'utilisation de moteurs obsolètes sur certains navires, l'utilisation d'huiles usagées et certains combustibles utilisés.

Sur la base des temps moyens de traversée sur les différents itinéraires, le temps d'utilisation des moteurs est relativement considérable, ce qui accroît le phénomène de pollution par rejet dans l'atmosphère.

Les décrets d'application doivent contenir des dispositions permettant d'effectuer des contrôles sur l'état des navires afin d'éviter certaines pratiques nuisibles à l'environnement. En outre, la division de l'ANAM chargée d'examiner les opérations des navires et leur conformité aux dispositions environnementales, doit avoir la formation adéquate pour le faire, ce qui ne semble pas être le cas actuellement. Il est donc recommandé qu'une formation sur l'examen environnemental soit dispensée à l'ANAM, une fois que sa division environnementale sera pleinement opérationnelle.

4.1.4 Gestion et exploitation des ports

Renforcer le cadre des PPP

L'Union des Comores dispose d'un code des marchés publics qui ne prend en compte que les délégations de service public, qui comprennent les concessions de service public. Ce cadre a permis d'élaborer des contrats de concession portuaire pour le port de Moroni ainsi que pour celui de Mutsamudu.

Toutefois, le pays bénéficierait d'une loi claire sur les PPP, conforme aux normes internationales, qui régirait davantage de catégories de PPP. Cela renforcerait l'attrait des projets portuaires en cours, notamment la construction et l'exploitation du port de Fomboni. Une telle loi établirait notamment des procédures claires et appropriées pour la passation, l'exécution et le suivi de plusieurs types de contrats de PPP, y compris les PPP à paiement public.

Prendre les mesures appropriées pour couvrir la nullité des actes et des décisions des autorités portuaires.

La dissolution des autorités portuaires existantes, c'est-à-dire l'APC et l'EPPAM, a été prononcée par le décret du 14 décembre 2013 relatif aux statuts de la SCP. En conséquence, tous les actes et décisions pris depuis lors par l'APC et l'EPPAM sont nuls et non avenue. Le fait que la SCP ne soit pas opérationnelle juridiquement a pour conséquence qu'il n'existe plus d'autorité portuaire opérationnelle dans l'Union des Comores.

Il faut remédier à cette situation dans les plus brefs délais. Il est nécessaire que le SCP reprenne, par écrit et expressément, non seulement les actes et décisions antérieurs à la promulgation de la loi portant création du SCP mais aussi tous les actes et décisions postérieurs à cette promulgation afin de couvrir la nullité qui affecte actuellement ces actes et décisions.

Le secrétaire général du ministère des transports maritimes et aériens a informé le consultant qu'une série de textes juridiques pour l'établissement officiel du SCP étaient en cours de préparation et devraient être promulgués d'ici janvier 2021. En outre, le directeur du SCP a été officiellement nommé le 6 mai 2020 et un plan d'opérationnalisation est en cours.

4.2 Recommandations sur le cadre institutionnel

4.2.1 Sécurité du transport maritime

Créer un centre national pour la sécurité et la sûreté maritimes

Comme nous l'avons vu plus haut, le cadre institutionnel en place pour la sécurité du transport maritime interinsulaire doit être renforcé.

Nous croyons savoir que le gouvernement des Comores prévoit de créer un centre national de sécurité maritime (Centre des opérations maritimes - COM) qui sera logé au niveau des garde-côtes comoriens et regroupera les services impliqués dans l'action de l'État en mer, y compris

la protection de l'environnement. Compte tenu de l'ampleur de la mission qui lui sera confiée, cette structure doit être correctement représentée par toutes les administrations concernées par le transport maritime, y compris, mais pas uniquement, le ministère des transports et le ministère de la pêche.

Comme mentionné précédemment, cette solution est moins lourde sur le plan institutionnel et moins coûteuse que la création d'un nouvel organisme chargé de la sûreté et de la sécurité. Elle semble plus conforme à la réalité comorienne, évite de compliquer la compréhension du schéma institutionnel global et réduit le risque de chevauchement des compétences entre les institutions.

Créer un corps de contrôleurs et d'inspecteurs techniques

En outre, le ministre en charge de la marine marchande devra promulguer un arrêté pour la création du Corps des Contrôleurs et Inspecteurs Techniques (CCIT) et son fonctionnement pour la réalisation des différentes visites de sécurité aux opérateurs. Cet organisme, mentionné dans le chapitre VII, titre II, livre V du CMMC, joue un rôle important dans la vérification des normes de sécurité des navires et doit devenir opérationnel. Il assurera entre autres une meilleure application du code ISPS, dont l'ANAM estime qu'il manque.

Fournir une formation adéquate aux capitaines de navire

L'une des principales solutions à envisager pour renforcer la sûreté du transport maritime est la mise en place de programmes de formation appropriés pour les capitaines de navire, en particulier des programmes de formation sur les conditions météorologiques.

Il est important que des formations sur la météorologie maritime soient dispensées étant donné que plusieurs incidents maritimes aux Comores sont signalés comme étant liés à de mauvaises conditions météorologiques. L'objectif d'une formation efficace serait de systématiser le comportement des capitaines de navire avant chaque voyage afin de vérifier les conditions météorologiques tout au long de leur voyage prévu et d'identifier éventuellement tout danger pour la navigation. À cette fin, les centres de formation maritime aux Comores doivent veiller à ce que des cours de météorologie soient dispensés aux capitaines de navire. Cette entreprise doit être complétée par de nouveaux équipements et rapports météorologiques dans les ports et sur les plages de débarquement afin de faciliter l'accès à des informations opportunes, comme présenté dans le volume 3.

4.2.2 Réglementation économique

Établir une commission de révision des droits et des tarifs

Afin d'assurer l'application des dispositions relatives à la tarification que nous proposons dans la section précédente, une commission composée de représentants de l'ANAM, des autorités portuaires et dirigée par le ministère en charge des finances devra être mise en place. Cette commission aurait pour mission de contrôler et d'approuver les tarifs et les révisions, sur proposition des acteurs publics et privés concernés, plutôt que de fixer ou de réviser les tarifs elle-même. En particulier, en ce qui concerne les tarifs des services commerciaux à concurrence limitée, comme la manutention de fret, la commission devrait fixer des plafonds, ou des plafonds, basés sur des marges bénéficiaires raisonnables, plutôt que de fixer directement les tarifs.

En outre, la Commission veillera au respect des nouvelles dispositions de la CMMC. Elle devra tenir compte des tendances économiques locales et mondiales qui affectent le secteur portuaire et le marché du transport maritime.

Elle serait également appelée à effectuer cette vérification auprès des opérateurs. Cette commission devrait être créée par un décret conjoint du ministère en charge des finances et du ministère des transports maritimes et aériens.

4.2.3 Protection de l'environnement

Créer un département dédié à la protection de l'environnement au sein de l'ANAM

D'après les informations recueillies, il existe une division spécifique de l'ANAM qui veille au respect et à l'application de la réglementation et à la protection du milieu marin, à savoir le Service de prévention Pollution Marine Recherche et Sauvetage en Mer. Néanmoins, l'importance des responsabilités de ce service pour la bonne gestion du transport maritime est telle qu'elles devraient être confiées à un service distinct. En outre, le service existant actuellement ne semble pas suffisamment équipé pour effectuer ce travail.

En conséquence, il est important de modifier l'arrêté de l'ANAM n° 17-01 du 26 janvier 2017 en définissant explicitement le rôle de cette division et en soulignant la nécessité pour elle de collaborer avec les autres entités de l'État impliquées dans la préservation de l'environnement, notamment celles chargées de l'application des sanctions prévues, comme la DPSN. Pour son fonctionnement, la Direction de la protection de l'environnement (DPE) de l'ANAM devra être renforcée en termes de personnel et de capacité.

Ce nouveau département de l'ANAM travaillera en étroite collaboration avec le Centre des Opérations Maritimes - COM (mentionné ci-dessus au point 4.2.1) sur les questions environnementales.

Il est également nécessaire d'étendre sa responsabilité. Ce département de l'ANAM pourra, entre autres, surveiller le rejet des navires dans l'atmosphère, qui dépend de la nature et de la puissance des moteurs, de leur âge, de la vitesse de croisière et des carburants utilisés. Il contribuera à mettre fin à certaines pratiques très néfastes pour l'environnement en effectuant les contrôles nécessaires sur les navires pour s'assurer qu'ils respectent les normes environnementales applicables.

Créer un cadre de consultation et de coopération en matière d'environnement

La préservation de l'environnement est l'affaire de tous. Les initiatives visant à protéger l'environnement marin doivent être établies en consultation avec la pêche, le transport routier, les armateurs, les syndicats de marins ainsi que les autorités locales, les associations de kwassa-kwassa et autres groupements similaires.

La Direction générale de l'environnement a un rôle clé à jouer à cet égard et devrait être chargée de créer une plate-forme d'échanges visant à sensibiliser ces groupes et à recueillir leurs avis et contributions sur les mesures qui seront prises pour préserver l'environnement maritime.

4.3 Résumé des recommandations juridiques et institutionnelles

Dans cette section, nous résumons les principales recommandations sur les lois et décrets qui doivent être révisés et ceux qui doivent être adoptés, et nous précisons les moyens de mettre en œuvre ces recommandations.

Tableau 4 1 - Résumé des recommandations

Recommandations	Mise en œuvre
Renforcer la sécurité maritime en introduisant une réglementation adaptée à la taille des navires	→ Rédaction et promulgation d'un décret du ministère des transports maritimes et aériens sur la sécurité des petits bateaux

Une meilleure réglementation des droits et tarifs	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Modification du CMMC ➔ Rédaction et promulgation du règlement sur les péages et les tarifs de la CMMC
Lutte contre les pratiques préjudiciables au milieu marin	➔ Rédaction et promulgation des décrets conjoints du ministère de l'environnement et du ministère des transports maritimes et aériens
Renforcer le cadre des PPP	➔ Rédaction et promulgation d'une loi sur les PPP
Prendre les mesures appropriées pour couvrir la nullité des actes et des décisions des autorités portuaires	➔ Rédaction de dispositions sur les actes et les décisions prises par les autorités portuaires dissoutes
Créer un centre national pour la sécurité et la sûreté maritimes	➔ Rédaction et promulgation d'un décret présidentiel sur la composition, les attributions et le fonctionnement du Centre national de sécurité et de sûreté maritime
Créer un corps de contrôleurs et d'inspecteurs techniques (CCIT)	➔ Rédaction et promulgation d'un décret sur la composition, les pouvoirs et le fonctionnement du corps des contrôleurs et inspecteurs techniques
Fournir une formation adéquate aux capitaines de navire	➔ Revoir les programmes de formation des capitaines de navire pour mieux mettre l'accent sur les formations relatives aux conditions météorologiques
Établir une commission de révision des taux, des redevances et des tarifs	➔ Rédaction et promulgation d'un décret sur la création et le fonctionnement de la Commission de révision des tarifs
Créer un département dédié à la protection de l'environnement au sein de l'ANAM	➔ Modification du décret n°17-01 du 26 janvier 2017 relatif à la composition, au fonctionnement et à la répartition de la direction générale de l'Agence nationale des affaires maritimes
Créer un cadre de consultation et de collaboration pour l'environnement	➔ Modification de la loi n° 94-018 du 22 juin 1994 relative à la loi-cadre sur l'environnement

4.4 Risques politico-économiques potentiels et mesures d'atténuation

Le consultant est conscient que certaines des recommandations formulées dans le présent document, ainsi que celles qui seront formulées dans les futurs produits livrables, peuvent être

contestées par les parties prenantes. Ces goulets d'étranglement potentiels ont été pris en compte et des solutions sont en cours d'élaboration.

La menace d'une division socio-politique inter-îles

Nous comprenons qu'il existe une division sociopolitique entre les habitants des trois différentes îles de l'Union des Comores. En effet, les Comores n'ont jamais cessé de vaciller entre division et unité politique. Les tendances séparatistes observées ces dernières années en sont la preuve.

Cette division a été transposée dans l'organisation des institutions impliquées dans le secteur des transports et la composition de leur personnel. En effet, certaines institutions nationales ont tendance à recruter des cadres et des employés qui viennent de la même île que la personne placée à la tête de l'institution. Cela pose des problèmes liés à la performance de ces institutions. Il arrive que des personnes, bien que compétentes, ne se voient pas confier certaines responsabilités ou certains postes.

Sur la base de ce constat, le gouvernement a pris des initiatives pour renforcer la cohésion sociale et territoriale. Il s'agit notamment de l'intégration de certaines institutions telles que le PPEAM et Electricité d'Anjouan (EDA), créées lors des crises séparatistes, dans des structures nationales qui regroupent des fonctionnaires d'origines diverses.

Malgré ces initiatives, la question de la fracture politique entre les îles reste centrale et affecte même la mise en œuvre des projets d'infrastructure, puisqu'il n'est pas possible de hiérarchiser les projets prévus pour les différentes îles, au risque de heurter certaines sensibilités.

Le renforcement de la connectivité entre les îles contribuera certainement à réduire la fragmentation sociopolitique qui existe au sein de l'archipel. Toutefois, ce clivage constitue actuellement un risque important contre toutes les initiatives de réforme et de développement, y compris dans le secteur du transport maritime interinsulaire.

Réticence et manque de volonté politique

Les propositions de réformes juridiques, institutionnelles, économiques et autres qui seront faites dans le cadre de ce projet pourraient être entravées par le manque de volonté politique de la part de l'administration comorienne.

Toute réforme structurelle qui devrait conduire à un véritable changement dépend de la volonté politique des décideurs. À la suite de nos discussions avec les représentants de plusieurs institutions concernées par le transport maritime interinsulaire, nous comprenons que le manque de volonté politique des dirigeants a constitué un obstacle important dans le passé. Ceci a été particulièrement observé dans le contexte de l'opérationnalisation du PCS. Sept ans après la promulgation de sa loi fondatrice, le SCP n'est toujours pas opérationnel.

Par conséquent, la tenue de consultations inclusives et de haut niveau devrait être une mesure de mise en œuvre prioritaire pour l'application des réformes qui seront proposées. Il faudra alors tirer parti de structures telles que le Conseil Stratégique Présidentiel du Plan Comores Émergent.

L'adhésion des opérateurs de kwassa-kwassa

Les solutions visant à améliorer la fiabilité, l'accessibilité et la sécurité du transport maritime inter-îles peuvent être rejetées et contestées par les opérateurs de kwassa-kwassa.

L'industrie du kwassa-kwassa génère des revenus importants pour les ménages qui en dépendent. L'activité des opérateurs de kwassa-kwassa est donc un facteur économique important à prendre en compte dans l'élaboration des réformes du secteur maritime inter-îles.

En outre, lors des enquêtes menées par notre partenaire local, les opérateurs ont été interrogés et leur intérêt pour les modes de transport alternatifs a été sondé. Les réponses reçues indiquent un rejet catégorique de certaines options de réforme. Parmi celles-ci figurent celles qui impliquent la reprise du monopole des services de transport inter-îles par des opérateurs privés.

À première vue, il ressort de nos discussions avec les opérateurs que les changements souhaités dans le secteur du transport maritime interinsulaire devront être apportés progressivement.

À cet égard, la création d'une association d'opérateurs pour chaque ligne d'exploitation peut constituer une mesure transitoire pour mieux encadrer l'activité des navires kwassa-kwassa. La faisabilité et la pertinence d'une telle approche devraient être étudiées.

Conclusion

Dans l'ensemble, il existe de nombreux obstacles à la mise en œuvre réussie des mesures possibles et ceux-ci continueront à être évalués tout au long de l'étude.

Nous maintiendrons un dialogue avec toutes les parties prenantes interrogées à ce jour afin d'assurer une compréhension claire de ces risques et d'autres qui pourraient être identifiés à l'avenir. À la fin de notre étude, des mesures d'atténuation appropriées pour faire face à tous les risques identifiés seront exposées.

Annexe 1 – Bibliographie

Conventions, lois nationales et règlements

Constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001 Modifiée par référendum du 17 mai 2009;

Code de la Marine Marchande Comorienne issu de la loi n°14-030/AU du 24 juin 2014 ;

Arrêté n°17-016 /VP-MTPPTIC/CAB du 1er février 2017 portant réglementation des embarcations de pêche de longueur inférieure à 12m

Loi du 18 juin 1966 sur les contrats d'affrètement et de transport maritimes;

Décret n°66-1078 du 31 décembre 1966 sur les contrats d'affrètement et de transport maritimes;

Décret n°67-967 du 27 octobre 1967 sur le statut des navires;

Décret n°68-64 du 19 janvier 1968 sur les assurances maritimes;

Loi n°69-8 du 3 janvier 1969 sur l'armement et les ventes maritimes;

Loi n°67-5 du 3 janvier 1967 sur le statut des marins;

Loi n°69-8 du 3 janvier 1969 sur l'armement et les ventes maritimes;

Loi n°82-005 du 6 mai 1982 relative à la délimitation des zones maritimes de la République Fédérale Islamique des Comores;

Décret n°10-092/PR du 10 août 2013 fixant la limite de la mer territoriale;

Décret du 28 septembre 1926 portant réglementation du domaine ;

Loi n°011/AU du 2 décembre 2013 portant statuts de la Société Comorienne des Ports;

Arrêté n°0011/ME-MAS du 31 décembre 2002 du Ministre des transports ;

Loi n°11-027/AU portant Passation des Marchés Publics et Délégation des Services Publics (DSP) du 29 décembre 2011;

Décret n°12-131-/PR du 31 mai 2012 ;

Convention de concession du 13 décembre 2011 conclue entre Moroni Terminal (Bolloré) et le Gouvernement des Comores pour l'exploitation du Port de Moroni ;

Convention de concession du 15 mai 2009 conclue entre Anjouan Stevedoring Company (ASC) et le Gouvernement pour l'exploitation du Port de Mutsamudu;

Loi n°15-015/AU du 28 décembre 2015 crée l'Agence Nationale des Affaires Maritimes (ANAM) ;

Arrêté n°17-01 du 26 janvier 2017 portant composition, fonctionnement et attribution de la Direction Générale de l'Agence Nationale des Affaires Maritimes ;

Ordonnance n°01-008/CE, l'Autorité Portuaire des Comores (APC) du 15 juin 2001;

Décret n°02-24/CE du 21 janvier 2002 portant statuts de l'Autorité Portuaire des Comores;

Décret n°13-141/PR portant promulgation de la Loi n°13-011/AU du 02 décembre 2013.

Conventions internationales

Convention establishing the Intergovernmental Maritime Consultative Organization, 1948;

International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974;

Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea (COLREG), 1972;

International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STCW), 1978;

International Convention for the Prevention of Pollution from Ships MARPOL, 1943;

Protocol to the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1992;

International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation, 1990;

Lois étrangères

Code civil français de 1975;

Règlement sur les Petits Bâtiments (Small Vessel Regulations) de 2010 du Canada;

Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada;

Small Passenger Vessel Guide of U.S. Coast Guard Sector New York Prevention Department;

Domestic Shipping Development Act de 2004 des Philippines;

Maritime Transport (Small Motorized Vessel Regulations) de 2014 des Iles Cook;

Maritime Shipping Administration Act de 2009 des Iles Salomon;

Décret n°2006-322/PR/MFA, du 7 avril 2006 où a été instituée la Haute Autorité chargée de la coordination de la Sécurité Maritime au Sénégal;

Décret n° 2006-323 du 7 avril 2006 portant création du Plan national d'Interventions d'Urgence en Mer au Sénégal.

Décret n° 2011-919 du 1er août 2011 relatif au centre opérationnel de la fonction garde-côtes en France.

Études, articles et revues

Rapport final - Élaboration du Schéma Directeur Portuaire, MTBS, 27 octobre 2014;

Les principes fondamentaux des Partenariats Public-Privé, Mott MacDonald, PPIAF;

Analyse spatiale de la connectivité du transport et des potentialités de croissance économique aux Comores, Banque mondiale, 2019;

Philippine Inter-Islands Shipping Association, Dinner Forum, 7 February 2012