

UNIVERSITE DE NANTES
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

ECOLE DOCTORALE : *DROIT, ECONOMIE-GESTION,
SOCIETES, TERRITOIRES*

Année 2010-2011

N° attribué par la bibliothèque

!_!_!_!_!_!_!_!_!_!

THESE

pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITE DE NANTES

Discipline : Droit économique : Spécialité : Droit maritime

présentée et soutenue publiquement
par

KHALIFA ABABACAR KANE

le.....janvier 2011

TITRE

**ASPECTS JURIDIQUES DE LA GESTION ET L'EXPLOITATION
PORTUAIRES AU SÉNÉGAL**

JURY

**M. Martin NDENDE, Professeur à l'Université de Nantes, Directeur de l'Institut
Eurafricain Export (Directeur de thèse)**

**M. Isaac Yankhoba NDIAYE, Professeur à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar,
Membre du Conseil constitutionnel (Co-Directeur)**

**M. Alioune Badara FALL, Professeur à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV, Membre
du CERDRADI-GECCAP (Rapporteur)**

M. Pascal GIRERD, Maître de conférences à l'Université de Lille 2 (Rapporteur)

M. Marc JOYAU, Maître de conférences à l'Université de Nantes

**M. Robert REZENTHEL, Docteur en Droit, Directeur juridique du Grand Port Maritime
de Dunkerque.**

L'université de Nantes n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Dédicace

À la mémoire de mon père (Pathé KANE) et de ma sœur (Fatou KANE).

Remerciements

Je remercie les professeurs Martin NDENDÉ et Isaac Yankhoba NDIAYE d'avoir accepté de diriger cette thèse.

Mes remerciements s'adressent aussi à tous ceux qui ont contribué de près ou de loin à la réussite de ce travail.

SOMMAIRE

SOMMAIRE	1
LISTE DES ABREVIATIONS	1
INTRODUCTION	1
PARTIE I. LE MODE ACTUEL DE GESTION ET D'EXPLOITATION DU DOMAINE PUBLIC PORTUAIRE AU SENEGAL	22
TITRE I. UN MODÈLE CLASSIQUE FONDÉ SUR LA DÉFENSE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL ..	25
<i>CHAPITRE I. L'AFFECTATION DU DOMAINE PUBLIC PORTUAIRE AU SERVICE PUBLIC.</i>	27
<i>CHAPITRE II. LA DESTINATION DU DOMAINE PUBLIC PORTUAIRE AU SÉNÉGAL.....</i>	58
TITRE II. LES DIFFICULTÉS D'ADAPTATION D'UN TEL MODÈLE AUX BESOINS ACTUELS DU SÉNÉGAL	88
<i>CHAPITRE I. UNE FORME DE GESTION ET D'EXPLOITATION PORTUAIRES INADAPTÉE AUX EXIGENCES ÉCONOMIQUES DU PAYS</i>	91
<i>CHAPITRE II. UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉ PORTUAIRE DIFFICILEMENT COMPRÉHENSIBLE</i>	146
PARTIE II. LES ORIENTATIONS DE LA GESTION ET DE L'EXPLOITATION PORTUAIRES AU SENEGAL	186
TITRE I. L'AMÉLIORATION DU CADRE INSTITUTIONNEL DES PORTS ET LA RECONNAISSANCE DES DROITS DES USAGERS DU DOMAINE PUBLIC PORTUAIRE	188
<i>CHAPITRE I. L'ÉVOLUTION DU STATUT JURIDIQUE PORTUAIRE SÉNÉGALAIS.....</i>	189
<i>CHAPITRE II. LA RECONNAISSANCE DES DROITS DE L'USAGER DU DOMAINE PUBLIC PORTUAIRE</i>	219
TITRE II. L'AMÉLIORATION DE LA GESTION PORTUAIRE ET LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE PORTUAIRE COMMUNAUTAIRE	251
<i>CHAPITRE I. L'AMÉLIORATION DE LA GESTION DOMANIALE AU SÉNÉGAL.....</i>	253
<i>CHAPITRE II. LES POSSIBILITÉS D'UNE POLITIQUE PORTUAIRE AFRICAINE.....</i>	312
CONCLUSION GENERALE	352
ANNEXES.....	358
BIBLIOGRAPHIE	398
INDEX.....	436
TABLE DES MATIERES.....	440

LISTE DES ABREVIATIONS

A.D.M.O.....Annuaire de Droit Maritime et Océanique
 A.J.D.A.....Actualité Juridique de Droit Administratif
 A.U.D.C.GActe Uniforme OHADA sur le Droit Commercial Général
 CAP-DAKARCommunauté des acteurs portuaires de Dakar
 C.E.A.....Commission des Nations Unies pour l'Afrique
 C.E.M.A.CCommunauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale
 C.M.E.A.O.C/TM.....Conférence Ministérielle des États de l'Afrique de l'Ouest et du Centre
 sur les Transports maritimes
 C.M.M.....Code de la marine marchande
 C.N.U.C.E.D.....Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
 C.O.ACôte Occidentale d'Afrique
 Code I.M.D.GInternational Maritime Dangerous Goods Code
 Code I.S.M.....Code International de gestion de la sécurité
 C.O.C.C.....Code des obligations civiles et commerciales
 CO.SE.C.....Conseil sénégalais des chargeurs
 D.M.FDroit Maritime Français
 EMASEEntrepôts maliens du Sénégal
 G.A.T.T.....Accord Général sur les Tarifs et le Commerce
 J.M.MJournal de la marine marchande
 N.P.I.....Navigation ports and industries
 U.C.C.A.....Union des Conseils des Chargeurs Africains
 U.D.E.A.C.....Union douanière des États d'Afrique centrale
 U.E.M.O.A.....Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest
 O.M.I.....Organisation Maritime Internationale
 OHADAOrganisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
 S.A.T.S.....Syndicat des Auxiliaires de Transport du Sénégal
 SEMPOSSyndicat des Entreprises de Manutention des Ports du Sénégal
 P.A.D.....Port Autonome de Dakar
 P.P.PPartenariat Public-Privé
 P.V.D.....Pays en voie de développement

INTRODUCTION

Pour les pays disposant d'une façade maritime, le port est un atout majeur pour le développement de leur commerce et de leur économie. Lors du colloque international sur les ports maritimes, organisé à Dunkerque les 16 et 17 mai 1995, Monsieur NDIAYE, représentant le Port Autonome de Dakar, soulignait l'importance du port en ces termes :

« Les ports sont des maillons essentiels de la chaîne de transport, parce qu'ils relient la voie maritime permettant le transport de marchandises en grandes quantités sur de longues distances et la voie terrestre. Ils constituent ainsi les points de passage privilégiés du commerce extérieur des pays qui en disposent. Les avantages immédiats se mesurent en termes de réduction des prix de revient des biens importés, et une meilleure compétitivité des produits exportés »¹.

Cette affirmation résume les différentes tentatives de définitions du port maritime². En effet, plusieurs approches ont été avancées pour cerner la notion pluridisciplinaire de port maritime³. À ce propos, Madame GUEGUEN-HALLOUET soutient que : *« l'opinion répandue selon laquelle le port résisterait à toute tentative de définition*

¹ NDIAYE (P.), *« Le port de Dakar dans l'économie sénégalaise »*, Communication lors du colloque international sur *« L'importance économique et stratégique des ports maritimes »* organisé, du 16 au 17 mai 1995 à Dunkerque, par le Port Autonome de Dunkerque (P.A.D), Actes publiés par le P.A.D, juin 1995.

² De nombreuses définitions sont proposées pour le port maritime. Ces définitions sont toutes ou presque générales et n'englobent pas toutes les spécificités qui s'y attachent. Il en est ainsi de celles du Dictionnaire GRUSS DE MARINE et de l'Encyclopédia Universalis.

Le Glossaire GRUSS DE MARINE de 1978 définit, à sa page 244, le port maritime comme un *« lieu aménagé sur la côte pour permettre aux navires de faire leurs opérations commerciales à l'abri de la mer et du large »*.

De son côté, l'Encyclopédia Universalis considère le port comme *« un lieu où peuvent se faire l'embarquement et le débarquement des marchandises et des passagers.*

C'est aussi un ensemble économique où peuvent se situer de nombreuses opérations annexes (stockage, tri, premières transformations...), et qui comprend les infrastructures nécessaires à ces activités (digues , quais, bassins, jetées, outillages ...). C'est un ensemble économique complexe recouvrant des activités multiples ».

³ SANTERRE (S.), *Le port maritime face à l'environnement*, Mémoire de Master 2 de Droit Maritime et Océanique, Nantes, 2006, p. 3.

juridique provient de l'incapacité de la doctrine à s'extraire de ces différentes définitions du port »⁴.

En réalité, la principale difficulté résulterait de la diversité des normes juridiques existantes en son sein. C'est une entité juridique qui consacre, en plus de l'application du droit interne, l'intervention du droit communautaire et du droit international. Cela induit que même les définitions proposées par les conventions internationales ne sont pas précises et n'englobent pas toutes les spécificités qui s'y attachent. Ainsi, la Convention de Montégo Bay du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer se limite à considérer le port comme « *un emplacement muni de divers installations, terminaux et équipements pour le chargement et le déchargement de marchandises ou l'embarquement et le débarquement des passagers* »⁵. La Convention de Genève du 9 décembre 1923, portant statut du régime international des ports maritimes, n'est pas plus précise. En effet, Son article 1^e énonce simplement que: « *Sont considérés comme ports maritimes, les ports fréquentés par les navires de mer et servant au commerce extérieur* »⁶.

Au Sénégal, la loi n° 2002-22 du 16 août 2002 portant Code de la marine marchande, a été le seul texte juridique national à proposer une définition du port maritime. Son article 10 dispose : « *Est considéré comme port maritime un lieu aménagé pour accueillir les navires, leurs passagers et leurs cargaisons.*

⁴ GUEGUEN-HALLOUET (G.), *L'application du droit communautaire aux ports maritimes*, Thèse de Droit, Brest, 1999, p. 12.

⁵ Article 10 de la Convention de Montégo Bay du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer. Cette convention a été publiée par le décret n° 96-774 du 20 août 1996, portant publication de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ensemble neuf annexes), signé à Montégo Bay le 10 décembre 1982 et de l'accord relatif à l'application à la Partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 fait à New York le 28 juillet 1994. J. O. du 7 septembre 1996, p. 13307.

Le droit de la mer a fait l'objet de plusieurs conventions dont la plus importante est actuellement celle de Montégo Bay en date du 10 décembre 1982. Celle-ci, en plus d'être l'une des rares conventions à proposer une définition de la notion du port, complète largement la délimitation des espaces maritimes, tout en instaurant par la même occasion un Tribunal International de la Mer susceptible de connaître des conflits inter-étatiques.

⁶ GROSIDIER DE MATONS (J.), *Droit, économie et finances portuaires*, Presses Ponts et Chaussées, 2000, p. 5.

Sont considérés comme faisant partie des ports maritimes:

- *Sur l'eau: les digues, darses, môles, rades, mouillages, jetées et chenaux d'accès ou de dérivation.*
- *À terre: les bâtiments, installations et équipements, terrains et voies de communication nécessaires aux activités portuaires et au déroulement satisfaisant de la navigation dans les eaux portuaires »⁷.*

Cette définition n'est pas très différente de celles qui sont proposées par les textes juridiques précités dans la mesure où le port y est décrit comme un « eldorado »⁸ pour les navires. Il constituerait un endroit idyllique dans lequel ces derniers seraient en sécurité. Cet ensemble de définitions dresse une vision idéaliste du port qui finalement, rejoint le sens donné au mot « *havre* » qui, tout en désignant un port artificiel bien abrité, signifie aussi un lieu calme et protégé⁹.

Au demeurant, il ne serait pas opportun de dégager une mais plutôt des définitions du port maritime. En effet, le port maritime se définit par rapport à son rôle qui varie en fonction des époques. Cette approche nous permet de bien situer l'histoire portuaire du Sénégal ou plutôt la place des ports sénégalais dans l'économie nationale. Ainsi par port maritime, nous pouvons comprendre une superficie de terrain et d'eau¹⁰ pouvant comporter des aménagements et des installations qui permettent, outre la réception des navires de mer, l'embarquement et le débarquement des passagers¹¹, le chargement et le déchargement des marchandises destinées¹² à être stockées ou acheminées par voie

⁷ Loi n° 2002-22 du 16 août 2002 portant Code de la marine marchande du Sénégal, J.O.S. n° 6060, 17 août 2002. Cette loi a procédé à l'abrogation de la loi n° 62-32 du 22 mars 1962.

⁸ LATTY (J.), *Traité d'économie maritime*, Tome IV, Paris, Ed. Imprimerie Nationale, 1960, p. 3.

⁹ DIOP (A.), *Les problèmes juridiques liés à l'exploitation du Port Autonome de Dakar*, Mémoire de Maîtrise de Droit des Affaires, Dakar, 2006, p. 2.

¹⁰ Il en est ainsi de la baie de l'île Gorée qui fût le premier port sénégalais.

¹¹ Sur ce point, il faut remarquer que la nature des passagers est différente en fonction des périodes. En effet, si les premiers ports avaient comme principaux passagers des esclaves, il n'en sera pas de même de celui Dakar, du moins au lendemain de l'abolition de l'esclavage.

¹² Ce fût le cas du port de Saint-louis qui, à cause de sa position, resta pendant longtemps une plateforme incontournable pour le développement du commerce triangulaire.

terrestre, et enfin les activités d'entreprises liées au transport maritime¹³. Cette définition résume parfaitement l'évolution du rôle des ports au Sénégal. Dans ce pays, l'origine des ports se confond avec celle de la navigation maritime. Ainsi, l'histoire portuaire sénégalaise peut être divisée en deux grandes périodes : la période précédant l'indépendance et celle de la décolonisation.

§I. Le paysage portuaire sénégalais avant l'indépendance

Cette première période est marquée par l'impact de trois principaux ports, à des moments différents, dans l'histoire du pays. Il s'agit des ports de l'Île de Gorée, de Saint Louis et de Dakar.

- Premier port du Sénégal sous l'Antiquité, l'Île de Gorée a connu des modes de gestion et d'exploitation différents en fonction des époques.

À la recherche d'une nouvelle route pour les épices, les portugais sont arrivés, par caravelles, à la baie de Gorée en 1445. Cette île constituait un mouillage sûr loin de la côte dangereuse. L'Île de Gorée devient de ce fait pour les portugais, un port de réception privilégié pour leurs navires en route vers l'Inde et l'Amérique du Sud¹⁴.

En 1588, l'île fut occupée par les hollandais qui transforment le port de réception à celui négrier. Le port devient ainsi un point d'acheminement des esclaves vers l'occident. L'activité commerciale très dense qui y régnait l'a transformé en objet de convoitise, durant tout le XVIIIe siècle, pour les troupes anglaises et françaises à cause, non seulement de son caractère insulaire, mais aussi et surtout des facilités de défense qu'il offrait¹⁵. Ce qui en fit par la suite, un port militaire pour les français à partir de

¹³ Nous sommes inspirés de la définition proposée par Madame GUEGUEN-HALLOUET, *op. cit.*, p. 19.

¹⁴ Source : <http://www.saintlouisdusenegal.com/english/history.php>. Consulté le 10 septembre 2010).

¹⁵ Source : <http://www.portdakar.sn/spip.php?article8>. Consulté le 15 septembre 2010.

1590. La découverte de la ville de Saint Louis va désengorger le port de Gorée qui commençait à manquer d'espace.

- Le port de Saint Louis fut construit en 1659 par les français. À cause de sa position de carrefour, Saint Louis se révèle très vite, d'une importance économique pour les colons mais aussi pour la ville elle-même. Le port servait de lieu d'échanges de tissus, de bijoux en verre et de fer venant de France en contrepartie de produits locaux. Cela a valu à Saint Louis d'être non seulement la capitale des territoires colonisés du Sénégal mais plus largement, celle de l'Afrique Occidentale Française¹⁶. Il devient aussi un port négrier pour le commerce des esclaves¹⁷. En effet, le port servait de relais entre « *le compteur intérieur du pays et l'exportation d'esclaves vers les Amériques* »¹⁸. Cette influence économique va être concurrencée par celle acquise progressivement par le port de Dakar.

- Le port de Dakar est construit en 1857. À cette date, une convention est signée entre le Gouverneur français et la compagnie des Messageries Impériales pour l'exploitation d'une ligne régulière entre la France et le Brésil. Cet accord a conduit à des efforts pour améliorer le port et fournir des services de qualité supérieure pour les navires entrant¹⁹. Avec sa position géographique stratégique, Dakar ne pouvait manquer de devenir un grand port. Ainsi en 1902, il devient la capitale fédérale de l'Afrique Occidentale Française.

Ainsi de 1445 à 1659, la baie de Gorée devient tour à tour un port de réception, un port négrier et un port militaire.

¹⁶ L'Afrique Occidentale Française (AOF) regroupait le Sénégal, le Soudan (Mali), la Guinée et la Côte d'Ivoire.

¹⁷ Source : <http://www.saintlouisdusenegal.com/english/history.php>. Consulté le 20 septembre 2010.

¹⁸ Idem.

¹⁹ ANONYME, « *Port de Dakar* »,

Source : http://www.worldportsource.com/ports/SEN_Port_of_Dakar_2295.php. Consulté le 25 septembre 2010.

Dés 1864, de nombreux travaux sont réalisés pour permettre à ce nouveau port de jouer un rôle important dans le commerce triangulaire²⁰. De 1864 à 1954 les travaux suivants ont été réalisés au port de Dakar par la puissance coloniale²¹ :

1864-1866	<ul style="list-style-type: none"> - Édification d'un feu blanc à l'écart d'une portée de 25 miles, - Mise en service du phare des mamelles le 1^e avril 1864, - Installation du phare du cap-manuel en 1866.
1910-1926	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation des dessertes routières et ferroviaires du port, - Construction des hangars, électrification, achat de grue et de remorqueurs.
1926-1933	<ul style="list-style-type: none"> - Construction de môles supplémentaires 5, 6 et 8, - Construction de postes pétroliers à la jetée Nord, - Réalisation de travaux de dragage.
1933-1939	<ul style="list-style-type: none"> - Édification du môle 3, - Construction de hangars sur les môles 2 et 3.
1945-1954	<ul style="list-style-type: none"> - Construction du môle 4, - Construction du Wharf pétrolier.

²⁰ Le commerce triangulaire concernait l'Europe, l'Amérique et l'Afrique.

²¹ ANONYME, « *Le port d'hier* », Source : <http://www.portdakar.sn>, Rubrique: Aperçu historique. Consulté le 26 septembre 2010.

D'après les statistiques de 1927, par ordre d'importance, les principaux ports de l'Afrique Occidentale Française (A.O.F) se classaient de la façon suivante :

- Dakar (Sénégal), près de 6 millions de tonnes de marchandises avec 3.957 entrées et de sorties.
- Grand Bassam (Côte d'Ivoire), plus de 2 millions et demi de tonnes de marchandises.
- Cotonou (Bénin), 2 millions de tonnes de marchandises.
- Conakry (Guinée française), 18.333 tonnes de marchandises.

Vient ensuite la catégorie des ports d'importance moindre constituée notamment de: Kaolack (Sénégal), Grand-popo (Bénin), Sassandra (Côte d'Ivoire), Rufisque (Sénégal), Ouidah (Mauritanie), San-pedro (Côte d'Ivoire), Saint-Louis, Ziguinchor (Sénégal)²².

Les ports de Rufisque (à l'entrée de Dakar), de Kaolack (à l'intérieur du Sénégal) et de Ziguinchor (au sud du Sénégal) constituaient le poumon économique de leurs villes dans la mesure où ils servaient de point d'acheminement des marchandises vers Dakar.

Comme l'Île de Gorée et Saint Louis, le port de Dakar a été construit suite au développement du commerce triangulaire. À cette époque, le transport maritime est un facteur de développement de l'économie locale²³ des colons. Ainsi, les ports sénégalais ont joué un rôle majeur dans l'exploitation des ressources du pays car comme toutes les autres colonies, le Sénégal servait de source d'approvisionnement en matières premières pour la métropole en échange de la pacotille et de la boisson. De ce fait, les ports étaient gérés et exploités conformément aux législations de la puissance coloniale.

²² Atlas Colonial Français, *Colonies, Protectorats et pays sous mandats*, Paris, Ed. L'illustration, 1929, pp. 109-110.

²³ RODIERE (R.), *Traité de droit maritime : Introduction /L'armement*, Paris, Ed. Dalloz, 1976, p. 9.

Ces législations étaient élaborées par les autorités administratives chargées de l'administration des colonies au sein de l'État français. Il s'agit du Gouverneur des colonies, commissaire de la République française mais aussi du Haut commissaire de la République.

Les attributions de ces différentes autorités étaient déterminées par les décrets du 23 mars 1921 et du 21 février 1925 du ministre des colonies²⁴. S'appuyant sur ces textes, les autorités administratives précitées ont procédé à l'élaboration de nombreux instruments juridiques en matière d'organisation administrative et d'exploitation des ports des colonies. Ces textes leur permettaient aussi de procéder à la promulgation et à la publication aux colonies des dispositions législatives et réglementaires prises par la métropole. Il en est ainsi de l'arrêté n° 4772 du 15 juillet 1955, du Haut commissaire, relatif à la promulgation du décret n° 55-637 du 20 mai 1955 autorisant l'institution de « *ports autonomes* » dans les territoires relevant du ministre de la France d'Outre-Mer. L'article 1^{er} de ce texte dispose: « *Est promulgué au territoire le texte ci-après:*

*Décret n°55-637 du 20 mai 1955 autorisant l'institution de « ports autonomes » dans les territoires relevant du ministre de la France d'Outre-Mer »*²⁵.

Il faut juste préciser que ledit décret n'a jamais été promulgué au Sénégal, ni dans les autres colonies pour des raisons non élucidées. Nous pensons que les parlementaires et hommes politiques sénégalais qui aspiraient à l'indépendance y aient vu défavorablement la construction de grands services techniques autonomes forcément dirigés au début par des expatriés destinés à devenir des « *forteresses administratives* »²⁶.

²⁴ NKOUNKOU (F.), *Législations et politiques portuaires en Afrique francophone : cas de la Côte d'Ivoire, du Congo, du Cameroun et du Sénégal*, Thèse de Droit, Brest, 2003, p. 26.

²⁵ J.O.R.F. du 22 mai 1955, p. 5161.

²⁶ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 29.

Ce décret de 1955²⁷ est venu compléter d'autres textes juridiques sur l'exploitation des ports dans les colonies. Dans ce domaine, la puissance coloniale a procédé à une uniformisation de la législation portuaire des colonies d'A.O.F et de l'Afrique Equatoriale Française (A.E.F) qui bénéficiaient d'une façade maritime. Il en est ainsi de l'arrêté n° 3605 du 16 octobre 1946 promulguant en A.O.F la loi n° 465 du 17 avril 1942 portant organisation des ports maritimes de commerce. Tel est également le cas d'une circulaire ministérielle du 10 septembre 1937 relative à la promulgation et à la publication aux colonies de certains textes législatifs et réglementaires²⁸.

Pour le législateur colonial, tous les ports des colonies faisant partie d'un ensemble géographique et d'un même système juridique, devraient relever nécessairement de la compétence d'une même autorité ministérielle. Par conséquent, il n'était pas nécessaire d'élaborer une loi qui ne serait pas la même pour tous. Ainsi, le paysage portuaire sénégalais était le même que pour toutes les autres colonies françaises disposant d'un port maritime.

§2. Le paysage portuaire sénégalais après la décolonisation

Aujourd'hui, l'industrie maritime est profondément désorganisée depuis la décolonisation et la disparition de la protection commerciale qui couvrait la desserte des colonies si bien que les flux de marchandises se dessinent désormais sur une carte économique et non plus politique²⁹. En effet, depuis la décolonisation, l'importance des ports est signe de lieu d'échanges en tout genre.

Avec l'accession à l'indépendance, la nécessité d'atteindre de nouveaux marchés et d'entretenir des échanges avec de nouveaux partenaires s'impose. Mais le pays ne dispose désormais que du port de Dakar pour répondre aux exigences requises. Le port

²⁷ Nous reviendrons plus amplement sur ce texte dans nos développements.

²⁸ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 46.

²⁹ TIERNY (E.), *Le port maritime: Lieu d'un pari libéral pour un enjeu régalién*, Thèse de Droit, Nantes, 2003, p. 13.

de Saint Louis a perdu son lustre d'antan et celui de Rufisque a subi les inconvénients de sa proximité avec la capitale³⁰. En effet, au moment où commence la « décolonisation », il existe certes des infrastructures portuaires à Kaolack et à Ziguinchor, mais elles sont limitées aux besoins économiques du moment. Ainsi, au lendemain de l'indépendance, la carte portuaire du Sénégal se présente comme suit.



³⁰ NDIAYE (N.), « Rufisque : une ville, une histoire », Le Quotidien, 16 août 2003, Source : <http://www.Rufisquenews.sn>. Consulté le 20 septembre 2010.

N'ayant pas, sans doute, les moyens de rentabiliser tous les ports, les autorités sénégalaises ont orienté leurs efforts vers le port de Dakar qui constitue le principal poumon économique du pays car consacrant près de 95% du commerce national et international. L'idée est de moderniser ce port en le faisant passer de la première à la deuxième génération des ports maritimes.

Les ports de la première génération sont ceux qui sont hérités de la colonisation. Ces derniers se caractérisent par le fait qu'ils sont simplement l'interface entre les portions terrestre et maritime. Les ports de Kaolack et de Ziguinchor peuvent être classés dans cette catégorie. Ils ont un rôle limité et fixe, ce qui a probablement conduit les décideurs au niveau de l'Etat ou des autorités chargées de leur gestion (Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture), à privilégier des politiques conservatrices ou passives³¹.

Dans un port de la deuxième génération, l'État, les autorités portuaires et les prestataires de services portuaires ont une approche plus globale des fonctions d'un port de mer. Celui-ci est alors considéré comme un centre de services dans les domaines du transport, de l'industrie et du commerce. Il peut aussi mettre en œuvre et offrir à ses utilisateurs des services industriels et commerciaux qui ne sont pas directement liés aux activités traditionnelles de chargement/déchargement. La politique portuaire, la réglementation et les stratégies de développement sont élaborées sur la base d'une conception et d'un mode de gestion plus vastes³².

Fortes de ces ambitions, les autorités sénégalaises ont voulu établir des textes juridiques pour la gestion et l'exploitation des ports. Mais puisque les habitudes héritées de plusieurs années de tutelle ou de gestion domaniale coloniale ont la vie dure, ces autorités ont cru bon de reprendre l'esprit des textes datant de la colonisation.

³¹ Nous reviendrons sur la gestion et l'exploitation de ces ports dans nos développements.

³² BOUAYAD (A.), « *Les ports africains face aux défis actuels et futurs* », Cameroun Inter-ports, n°56, pp. 14 et 18.

Les premières législations portuaires sénégalaises ont été l'ordonnance n° 60-09 du 27 août 1960 faisant du Port de commerce de Dakar un établissement public à caractère industriel et commercial et le décret n° 67-146 du 10 février 1967 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Port Autonome de Dakar. À celles-ci s'ajoute la loi n° 62-32 du 22 mars 1962 portant Code de la marine marchande pour les activités maritimes³³.

L'ordonnance de 1960 faisait du port de Dakar un établissement public. Il en résultait une gestion monopolistique, par l'État, basée sur la notion de service public. Le service public est une activité qui doit être réglementée et contrôlée par les pouvoirs publics parce qu'elle est indispensable à la vie sociale. Il peut être défini comme : « *toute activité d'une personne morale de droit public en vue de satisfaire un intérêt général* »³⁴.

Au sortir de la colonisation, l'État sénégalais apparaît comme étant le seul capable d'assurer la gestion de ses ports. Ce monopole de l'État est justifié nous semble-t-il par l'absence d'entité privée pouvant concourir à cette gestion d'une part et d'autre part, parce que relevant du domaine public, le port constitue l'assiette privilégiée du service public. Le principal problème de ce texte résulte du fait qu'il ne cadrerait pas avec l'objectif de modernisation poursuivi par le port de Dakar dans la mesure où les règles contraignantes qu'il renfermait ne militaient pas en faveur de la rentabilité dudit port. Mais devant la menace d'un vide juridique au lendemain de l'indépendance, il a fallu légiférer au plus vite. Force est d'admettre toutefois que ce mouvement de « *légifération* » n'était en réalité que théorique car dans la pratique ce sont les textes d'avant décolonisation qui continuaient à s'appliquer dans les ports sénégalais.

³³ Loi n° 62-32 du 22 mars 1962 portant Code de la marine marchande du Sénégal, J.O.S., 30 mars 1962.

³⁴ Article 11 de la loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration du Sénégal, J.O.S. n° 3763, 23 août 1965.

En effet, les textes précités se sont largement inspirés des législations coloniales notamment de la loi n° 465 du 17 avril 1942 portant organisation des ports maritimes de commerce et du décret n° 55-637 du 20 mai 1955 autorisant l'institution de « *ports autonomes* » dans les territoires relevant du ministre de la France d'Outre-Mer. Il suffit pour s'en convaincre, de se référer aux visas mentionnés au début de chaque texte. Les paragraphes (« *vu la loi n°...* », « *vu le décret n°...* ») du Préambule des textes réglementaires n'ont pas d'incidence sur leur légalité. Ils précisent le contexte dans lequel les dispositions sont adoptées. Ces visas renvoient au contexte général de la colonisation marqué dans les anciens territoires français comme le Sénégal par la constitution des « *Grands conseils* »³⁵.

Ces textes hérités de l'autorité coloniale ont été élaborés et adoptés par la métropole dans un contexte économique et politique dissemblable de celui du Sénégal indépendant³⁶. Il s'agissait pour la puissance colonisatrice de bien légiférer pour mieux exploiter les richesses sur place. Ce qui fait que les législations d'après colonisation ont un caractère limité et relatif. Or, le Sénégal avait besoin de relancer son économie déjà fragilisée par plusieurs années de tutelle. Au demeurant, les espoirs fondés sur les ports étaient nombreux car ils constituent des centres de développement au service de leur localité.

Seulement, le mode de gestion et d'exploitation prévu par l'ordonnance de 1960 et le décret du 10 février 1967 rendait difficile la réalisation de ces objectifs. Il en résulte une contradiction entre les statuts des ports et les objectifs attendus. Pour pallier cette insuffisance, plusieurs textes ont été élaborés mais l'orientation de ceux-ci vers le

³⁵ Les « *Grands conseils* » étaient des assemblées de groupe chargées d'exécuter ou de faire publier les textes de la métropole dans les colonies de l'Afrique Occidentale Française et de l'Afrique Equatoriale Française.

³⁶ L'exposé des motifs du décret du 20 mai 1955 relève l'esprit de ces textes et de leur contexte d'élaboration en ces termes : « *Ces règles s'inspirent de celles qui régissent les ports autonomes de la métropole avec les adaptations nécessaires aux conditions des territoires d'Outre-mer* ».

service public rendait difficile leur exécution³⁷. Ainsi, complexité et diversité sont les termes utilisés lorsqu'il s'agit d'évoquer les ports maritimes sénégalais³⁸.

Cette diversité de textes que constitue le droit portuaire sénégalais peut poser un sérieux problème de compréhension pour le juriste dans la mesure où ce dernier risque de se perdre devant la dissémination des documents juridiques plus compliqués les uns des autres.

Il faut préciser que le droit portuaire est distinct du droit maritime. Ce dernier est largement influencé par le droit international alors que le premier relève surtout et avant tout, du droit national. En ce sens, ce sont les États qui définissent le régime juridique applicable à l'organisation et à l'exploitation de leurs ports. En outre, le droit maritime constitue essentiellement une branche du droit commercial appliquée au transport et aux autres activités maritimes commerciales. Le droit portuaire est quant à lui dominé par le droit public même s'il fait appel aux règles du droit commun et contient des dispositions qui lui sont spécifiques. Pour résumer, nous pouvons dire que le droit portuaire n'a que peu de rapports avec le droit maritime. Ainsi délimité, le droit portuaire met en relief l'organisation et l'exploitation des ports car l'objectif poursuivi est la rentabilité économique de ces derniers.

La difficulté principale du système portuaire sénégalais tient à la confrontation des termes de gestion et d'exploitation.

Selon le dictionnaire Le ROBERT³⁹, la gestion renvoie à l'administration ou à la direction d'une chose. Elle peut être définie comme une fonction consistant à assurer

³⁷ Il est ainsi du décret n° 86-002 du 2 janvier 1986 portant répartition des services de l'État et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés d'économie mixte entre la Présidence de la République et les ministères, J.O.S., janvier 1986.

³⁸ Cette particularité n'est pas propre au Sénégal. C'est le cas de toutes les autres colonies. Peut être que d'autres ont très tôt perçu le problème de l'adéquation entre l'organisation, la gestion et la rentabilité, notamment le port d'Abidjan (Côte d'Ivoire).

³⁹ Dictionnaire Le ROBERT, Ed France Loisirs, 2003, pp. 23 et 781.

l'application des lois et la marche des services publics conformément aux directives gouvernementales. Quant à l'exploitation, elle renvoie à l'idée de faire valoir, mais aussi à celle de profit. Nous pouvons la définir comme une utilisation avantageuse d'une chose pour en tirer des profits personnels. Transposées en droit portuaire sénégalais de l'après colonisation, ces deux notions sont difficilement conciliables.

Pour sortir de cette impasse et donner au port de Dakar les moyens et la souplesse nécessaires à une gestion répondant aux exigences industrielles et commerciales, l'ordonnance de 1960 a été abrogée par la loi n° 87-28 du 18 août 1987 autorisant la création de la société nationale du « *Port Autonome de Dakar* »⁴⁰. Ce changement de statut qui s'appuie sur un plan de réorganisation opérationnelle et technique vise une politique portuaire efficace et rentable économiquement. Il s'agit de donner au port, qui est une institution dotée de la personnalité morale, un certain nombre de nouvelles compétences. Cette nouvelle approche fait clairement ressortir la notion d'autorité portuaire⁴¹. Cependant, au Sénégal le contenu de cette notion est double. En effet, elle contient deux éléments⁴²:

Un premier élément qui se rapporte aux prérogatives de puissances publiques. En ce sens, la loi de 1987 permet au Port Autonome de Dakar d'assurer les pouvoirs dévolus à la puissance publique. Le second élément déborde le domaine de la puissance publique et pénètre l'industriel et le commercial. Ainsi, au-delà de sa mission de service public, l'autorité portuaire sénégalaise a désormais non seulement un rôle commercial mais aussi un rôle social axé sur la définition des modalités de création et d'organisation de la main d'œuvre portuaire. Dès lors, le port de Dakar ne se contente

⁴⁰ Loi n° 87-28 du 18 août 1987 autorisant la création de la Société Nationale du Port Autonome de Dakar, J.O.S., 12 septembre 1987, p. 10.

⁴¹ Cette notion requiert plusieurs définitions en fonction des pays. En effet, la Grande-Bretagne (Act de 1894, L'Harbours Act de 1964, Ports Act de 1991) considère l'autorité portuaire comme toute personne physique ou morale qui s'est vue reconnaître une (ou des) compétence ...pour améliorer, entretenir ou gérer un port. Ce terme est utilisé par le droit français, mais dans un sens plus étroit. Il désigne l'institution portuaire publique qui, avec une vision d'ensemble des affaires portuaires locales, est chargée de coordonner les entreprises et les services qui exercent leurs compétences dans l'espace portuaire.

⁴² Article 2 de la loi de 1987 déjà citée.

plus d'assurer la concentration et la redistribution du trafic il devient un pôle industriel majeur.

Si ce nouveau texte a le mérite de différencier le domaine public portuaire du domaine privé sans néanmoins les définir⁴³, il n'en reste pas moins qu'il s'est lui aussi, largement inspiré des textes coloniaux.

Ce mimétisme juridique en matière portuaire se justifie par l'idée qu'au moment de la « *décolonisation* », il n'existait pas au Sénégal de cadres locaux suffisamment avertis des questions portuaires. Du reste, devant la menace d'un vide juridique, les autorités ont opté pour la reproduction des textes coloniaux, si elles ne les appliquaient pas purement et simplement. En effet, la loi n° 60-045 A.N. du 26 août 1960 portant révision de la constitution du Sénégal prévoyait clairement que : « *la législation actuellement en vigueur au Sénégal reste applicable, sauf intervention des textes nouveaux en ce qu'elle n'a rien de contraire avec la présente constitution* »⁴⁴.

Cette « *parenté génétique* »⁴⁵ et ce « *lien de filiation* »⁴⁶ qui servaient de base à la justification du principe de la continuité législative ne sont plus valables de nos jours. Il peut alors paraître difficile de comprendre la persistance du législateur sénégalais à continuer de se référer à l'esprit d'un texte finalement difficilement compatible avec les réalités locales⁴⁷. Près d'une cinquantaine d'années après l'accession à l'indépendance,

⁴³ Voir articles 2 et 3 de la loi de 1987.

⁴⁴ Loi n° 60-045 A. N. du 26 août 1960 portant révision de la constitution du Sénégal, J.O.S., 29 août 1960. Cette constitution a été la première du Sénégal indépendant. La particularité de cette constitution est qu'elle a été adoptée, sans débats, par l'Assemblée Nationale sénégalaise. Par sa dénomination, elle est une loi révisant la constitution. Toutefois, le décret d'application n° 60-295 du 29 août 1960 indique expressément en son article 1^{er} que : « *La loi constitutionnelle est promulguée et exécutée comme constitution de la République du Sénégal* ».

⁴⁵ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 37.

⁴⁶ NDENDÉ (M.), « *La construction du droit des transports maritimes en Afrique* », Mélanges offerts à Pierre BONASSIES, Ed. Moreux, 2001, p. 244.

⁴⁷ Il en est ainsi du décret sénégalais n° 94-814 du 30 juillet 1994 fixant les conditions particulières d'emploi des dockers des ports du Sénégal. Ce texte a été fortement inspiré de celui français n° 94-496 du 9 juin relatif à la réforme de la manutention.

cette « *influence textuelle* »⁴⁸ n'a pas vraiment disparu puisque le système portuaire sénégalais est, à quelques exceptions, calqué sur celui de la France.

Aujourd'hui, la question de la nature de cette influence peut sérieusement être posée. Est-elle négative? Est-elle obligatoire? Les rédacteurs sénégalais ne peuvent-ils pas s'inspirer de leurs propres réalités pour concevoir des textes mieux adaptés à leurs besoins?

L'idée n'est pas de critiquer toute inspiration des textes des anciens colons. Au contraire, il faut reconnaître la place des textes coloniaux dans la construction du droit portuaire sénégalais car comme souligne le professeur NDENDÉ: « *l'héritage juridique légué par les puissances coloniales ne doit pas être négligé, car partout dans ces pays devenus indépendants, il a très utilement servi de fondations à la construction d'édifices législatifs plus modernes* »⁴⁹.

C'est plutôt l'adaptation de ces textes aux réalités sénégalaises qui nous préoccupe. En dehors de quelques exceptions, les textes portuaires hérités de la colonisation présentent des rigidités qui ne cadrent pas souvent avec les projets de développement portuaire. L'essentiel des textes réglementant la gestion portuaire sénégalaise fait référence au service public instaurant ainsi un mode de gestion étatique. La conséquence immédiate est une concentration d'importants pouvoirs par les autorités portuaires. Tel est le cas des textes réglementant les différents modes d'occupation portuaire. Ces textes soumettent l'occupation portuaire à un ensemble de contraintes qui constituent autant d'obstacles à la productivité des ports. Il est ainsi, notamment, de la loi de 1987 précitée, mais aussi de la Convention Type du 22 décembre 1992 portant

⁴⁸ La loi n° 2002-22 du 16 août 2002 portant nouveau Code de la marine marchande n'a pas dérogé à cette règle notamment avec le statut de l'entrepreneur de manutention sur lequel nous reviendrons dans nos développements.

⁴⁹ NDENDÉ (M.), « *La construction du droit des transports maritimes en Afrique* », *op. cit.*, p. 242.

occupation des dépendances du domaine portuaire⁵⁰. Ces textes instaurent une situation de précarité des occupants portuaires. Ces derniers ne disposent d'aucune garantie de la part des autorités. Ils sont soumis au bon vouloir de l'administration portuaire car ils peuvent se voir priés de quitter à tout moment les installations mises à leur disposition. Ces obstacles juridiques sont susceptibles de constituer un frein au développement des investissements à l'intérieur du Port Autonome de Dakar d'autant plus que les textes précités instaurent une véritable présomption d'irresponsabilité de l'administration portuaire. Au final, il risque de se poser un problème de rentabilité portuaire.

Cette situation n'est pas spécifique au Sénégal. Malheureusement, tous les États issus de la décolonisation continuent de s'attacher à ce « *modèle imposé* » par l'ancienne puissance coloniale⁵¹. Or, la gestion et l'exploitation portuaires requièrent des règles plus souples car l'objectif visé demeure la compétitivité des ports⁵². De nos jours, le mouvement de la mondialisation fait peser de lourdes demandes sur les ports africains en termes d'infrastructures et d'efficacité portuaires. Cela se comprend aisément car une bonne politique de gestion portuaire est importante pour assurer l'efficacité du transport maritime d'un pays. Seulement, le paysage juridique portuaire actuel ne permet pas aux ports de répondre très rapidement et plus facilement à ces demandes. Ainsi, nous pouvons nous interroger sur la rentabilité d'un tel mode de gestion et d'exploitation portuaire au Sénégal. Selon nous, il se pose aujourd'hui un problème de compatibilité entre les aspirations des usagers portuaires sénégalais et l'efficacité des textes réglementant la matière. Ces textes qui datent pour l'essentiel au lendemain de l'indépendance, n'ont jamais été actualisés. Cela accentue davantage leur décalage avec les objectifs de développement fixés par les autorités portuaires⁵³. N'est-

⁵⁰ Convention-Type portant cahier des charges et comportant occupation temporaire de dépendances du domaine portuaire du P.A.D., 22 décembre 1992, J.O.S., 30 janvier 1993.

⁵¹ Voir NKOUNKO (F.) pour de plus amples informations sur ces questions, p. 30.

⁵² NGNINTEDEM (J-C.), « *La gestion portuaire au Cameroun : un enjeu de compétitivité* », A.D.M.O., Tome XXVI, 2008, p. 675.

⁵³ En effet, depuis une dizaine d'années, les autorités du Port Autonome de Dakar ont mis en œuvre un projet de réaménagement d'infrastructures visant à faire de ce dernier un port de troisième génération.

il pas alors légitime de s'interroger sur la possibilité de recourir à d'autres modes de gestion et d'exploitation pour les ports du Sénégal?

La première difficulté de cette question réside dans le fait que les règles nationales régissant les activités portuaires sont hétérogènes, volumineuses et lacunaires. La seconde préoccupation porte sur les conditions dans lesquelles ces règles sont mises en œuvre. À cet égard, puisqu'elles ne résistent pas à l'épreuve des faits, il serait souhaitable de ne pas édicter des règles dont la mise en œuvre paraît difficile. Dès lors, la problématique de la refonte de la législation portuaire sénégalaise devient plus qu'une nécessité⁵⁴. En effet, il s'agit de réfléchir sur les aspects juridiques de la gestion et de l'exploitation portuaires au Sénégal.

L'objectif d'une telle étude n'est pas uniquement de voir comment sont et devraient être exploités les ports sénégalais mais, encore et en plus d'essayer de poser le débat, ce qui fait son originalité car depuis 1960 il n'y a pas eu d'évolution juridique. Ainsi, cette étude pose une problématique nouvelle pour les autorités, les opérateurs et les juristes portuaires sénégalais. Cette problématique tient au fait que les règles censées apporter un certain ordre au sein des places portuaires du pays deviennent en fait une source de confusion et d'incertitude juridique.

L'évolution du droit portuaire justifie l'intérêt d'une telle étude car de nos jours les aménagements portuaires ne font plus partie du domaine réservé exclusivement aux ingénieurs techniciens. Ils font appel à d'autres compétences comme celles des juristes et des économistes. En effet, le développement d'un pays passe inéluctablement par une bonne santé de son tissu économique qui se manifeste par une croissance des activités de différentes branches.

⁵⁴ Cette situation n'est pas propre au Sénégal. Elle est commune à, pratiquement, toutes les ex-colonies françaises. Cependant, certains États ont fait un premier pas pour y mettre fin. C'est le cas du Cameroun qui a élaboré, le 24 décembre 1998, une importante réforme de l'organisation du secteur portuaire.

Cette étude sera l'occasion d'attirer l'attention du législateur sénégalais sur la nécessité d'une actualisation du système juridique portuaire pour mieux prendre en compte les préoccupations et les intérêts des différents usagers intervenant dans les ports du pays. Pour cela, elle nous permettra de soulever les problématiques susceptibles de constituer des obstacles au développement portuaire sénégalais. Elle s'appuiera sur la législation interne sans occulter l'impact du droit communautaire africain mais aussi, celui des conventions internationales en matière de sécurité et de protection de l'environnement (MARPOL 1973/78 et SOLAS 1974), ainsi que le Mémorandum d'Abuja qui est une volonté des pays signataires de rendre leurs ports plus sûrs⁵⁵. De ce fait, en abordant successivement le régime juridique de la gestion portuaire sénégalaise sous l'angle de sa conformité au service public portuaire dont il est le siège et sous celui de son adaptation aux attentes de ses différents acteurs, nous tenterons de dégager comment conserver le cadre protecteur de la domanialité publique portuaire, tout en créant des procédés d'occupation transparents, respectueux des intérêts privés des occupants.

Cette question, qui touche aux fondements même de la domanialité publique sénégalaise⁵⁶, semble d'une actualité importante et d'une particulière sensibilité pour l'avenir des ports sénégalais. Dans ce contexte, l'étude des aspects juridiques portuaires au Sénégal met en évidence deux grands axes :

- Le premier permettra de déceler les insuffisances du mode actuel de la gestion portuaire sénégalaise (I^{ère} partie) ;
- Le second consistera à proposer des orientations permettant d'aboutir à une amélioration de ladite gestion (II^{ème} partie).

⁵⁵ En effet, nous estimons qu'il est intéressant de voir comment le Sénégal adopte ces conventions internationales qui ont un lien direct avec les activités portuaires. Il en est de même du droit communautaire africain qui prévoit des dispositions concernant notamment la facilitation des procédures administratives et douanières dans les ports des États membres.

⁵⁶ Par domanialité publique, nous entendons l'ensemble des règles destinées à protéger le domaine public qui, du fait de son appartenance à l'État, est insusceptible d'appropriation privée.

PARTIE I.
LE MODE ACTUEL DE GESTION ET
D'EXPLOITATION DU DOMAINE PUBLIC
PORTUAIRE AU SÉNÉGAL

L'importance d'un port au sein de l'économie d'un pays n'est plus à démontrer. Les ports maritimes représentent de véritables moteurs de développement. Ils constituent des pôles concentrant la majorité des courants commerciaux de leurs pays. Ainsi, leur gestion est devenue par la force des choses un enjeu capital. Cette gestion est différente d'un pays à un autre en fonction des traditions nationales. En effet, selon la perspective juridique que l'on adopte, la gestion portuaire peut être regardée soit comme une activité commerciale de mise à disposition d'espaces, soit comme un outil stratégique de développement de l'ensemble portuaire dont l'autorité portuaire assure la cohésion.

Au Sénégal, la forte implication du service public dans la gestion des ports peut parfois ralentir ou constituer des obstacles au développement portuaire. Aux impératifs inhérents au service public, la continuité et la mutabilité font parfaitement écho les protections administratives du domaine public : inaliénabilité, imprescriptibilité et insaisissabilité. L'autorité gestionnaire du domaine public portuaire utilise l'outil domanial et les prérogatives exorbitantes de droit commun qui y sont attachées pour la satisfaction de la mission de service public dont elle est investie. Ce mode de gestion s'appuie sur la défense de l'intérêt général. Ce dernier constitue la source des modes d'occupation du domaine public portuaire.

L'infrastructure portuaire, les équipements, les terrains d'assiette de la foule d'activités sur le port de Dakar sont imprégnés de contraintes légales étrangères au droit commun et dont l'autorité portuaire sénégalaise a le pouvoir de disposer. Ce dispositif crédite ladite autorité d'un pouvoir discrétionnaire⁵⁷.

Ainsi, le Sénégal continue de s'attacher à un modèle traditionnel malgré l'évolution des besoins portuaires imposés par les défis économiques. Ce modèle classique fondé

⁵⁷ Cette situation n'est pas propre au Port de Dakar. En effet, presque tous les ports de l'Afrique francophone sont gérés de la même façon.

sur l'intérêt général repose sur une affectation du domaine public portuaire au service public ainsi qu'au respect de la destination dudit domaine (TITRE I).

Cependant, ce modèle qui se justifie par la protection de l'intérêt général, risque d'être confronté à des difficultés d'adaptation face aux besoins conjoncturels. De ce modèle découle le pouvoir de gestion domaniale de l'autorité portuaire qui n'est autre que celui d'user des prérogatives exorbitantes de droit commun inhérentes au domaine public portuaire sénégalais. Ce pouvoir s'étend à l'ensemble des dépendances du domaine public portuaire sénégalais car il suppose que les occupants de ce domaine supportent implicitement une obligation de service public : celle de céder aux décisions prises par l'autorité portuaire dans l'intérêt du port. Si un tel mode de gestion et d'exploitation était valable au lendemain de l'accession du Sénégal à l'indépendance, son application pratique pose, de nos jours, des difficultés à cause notamment de l'évolution des besoins économiques des usagers portuaires et du régime de responsabilité qui en découle (TITRE 2).

TITRE I.

UN MODÈLE CLASSIQUE FONDÉ SUR LA DÉFENSE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Complexité et diversité sont les termes adéquats lorsqu'il s'agit d'évoquer les ports maritimes sénégalais. Ces ports regroupent les aspects les plus nombreux d'interactions entre l'homme et la mer. Il s'y crée un milieu humain et économique né de longues traditions commerciales et techniques répondant aux exigences de la circulation maritime⁵⁸.

Le contraste vient du fait que le régime de gestion portuaire sénégalaise est caractérisé par une intervention de l'État difficilement compatible avec les pratiques commerciales qui supposent une plus grande liberté des acteurs concernés. Cette mainmise de l'État, justifiée en partie par l'importance économique et stratégique des ports, tient surtout au fait qu'ils sont établis sur le domaine public. Seulement, aujourd'hui le port moderne ne se contente plus d'assurer la concentration et la redistribution du trafic. Ses superstructures et son environnement économique ont pour objectif de s'adapter à l'universalisation de la circulation océanique. Partant de ce fait, force est de constater que le mode de gestion actuel du domaine public portuaire sénégalais présente des rigidités contraignantes.

En d'autres termes, le Sénégal a du mal à se défaire de la très grande présence du service public dans la gestion du domaine portuaire. Cette affection au service public qui se justifie par la consistance du domaine public portuaire n'est pas facile à comprendre d'autant plus que le droit portuaire sénégalais est composé d'un éparpillement de textes assez vagues et flous sur les questions relatives au domaine

⁵⁸ GUEGUEN-HALLOUET (G.), *op. cit.*, p. 11.

portuaire (CHAPITRE I). Ce modèle classique qui, sous le prétexte de l'intérêt général conditionne la destination dudit domaine, établit des modes d'occupation portuaire difficilement compréhensibles (CHAPITRE II).

CHAPITRE I. L’AFFECTATION DU DOMAINE PUBLIC PORTUAIRE AU SERVICE PUBLIC

« Quand on compare les pays africains aux autres pays en voie de développement d’Amérique Latine et d’Asie, on constate que nombre de facteurs limitent la compétitivité des économies africaines sur le plan international »⁵⁹.

Ce constat fait par le rapport de la C.N.U.C.E.D. (Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement) sur les ports africains est assez révélateur. En effet, la rigidité domaniale de certains pays africains cadre mal avec les objectifs de rentabilité économique poursuivis par les autorités portuaires du continent.

Au Sénégal, l’utilisation du domaine public portuaire par les usagers est enfermée dans un ensemble de contraintes subjacentes aux attributions de l’autorité portuaire qui doit en faire l’usage le plus approprié conformément au droit en vigueur. Cette affectation au service public se justifie par la consistance du domaine public portuaire (Section 1). Cependant, cette notion de domaine public portuaire reste imprécise en droit sénégalais en dépit de la pluralité des normes juridiques qui lui sont applicable (Section 2).

⁵⁹ ANONYME, *Réformes et place du secteur privé dans les ports africains*, Rapport du secrétariat de la C.N.U.C.E.D., 31 mars 2003, UNCTAD/SDTE/TLB/5, p. 9.

Section I : La consistance du domaine public portuaire

Les ports sénégalais fournissent les services qui complètent les opérations de chargement et de déchargement des marchandises tels l'utilisation des quais, la mise en œuvre des outillages, l'occupation des magasins, l'utilisation des terres-pleins, le remorquage et l'acconage. Pour accomplir ces services, l'organisme portuaire doit prendre en compte non seulement leur aspect structurel, commercial, social et stratégique mais aussi le fait qu'ils s'accomplissent sur le domaine portuaire. Or, le mot domaine vient du latin « *dominium* » qui signifie propriété foncière, et le droit foncier qui en est le support apparaît, conformément à la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national⁶⁰, comme l'ensemble des règles définissant les droits d'accès et d'exploitation de la terre⁶¹. Il faut juste préciser que si cette loi de 1964 a été le premier texte adopté après l'indépendance sur le domaine national, il n'en demeure moins qu'elle reste une législation assez générale sur la notion de « *domaine public* ». Par la suite, d'autres textes plus précis ont eu le mérite de différencier « *domaine public et domaine privé* » sans pour autant apporter une plus grande précision sur la notion du domaine public portuaire.

La détermination de la consistance du domaine public portuaire revêt une importance toute particulière. Dès lors, il faut rechercher si le régime très protecteur d'utilisation du domaine public portuaire est en adéquation avec la logique de sa valorisation⁶².

⁶⁰ Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national du Sénégal, J.O.S., juin 1964. Cette loi régit la plus grande partie du sol sénégalais. Elle coexiste avec le régime de la propriété privée et de la propriété de l'État déterminé par le code du domaine de l'État.

⁶¹ GUISSÉ (P-B.), « *Le domaine national: une figure juridique complexe* », *Juridis Périodique*, n° 41, 2000, pp. 86 et s.

⁶² NGNINTEDEM (J-C.), « *La gestion portuaire au Cameroun : un enjeu de compétitivité* », *op. cit.*, p. 677.

Les particularités portuaires par rapport aux autres secteurs de l'économie impliquent une législation et une réglementation adaptées⁶³. Pourtant, le terme « *domaine public portuaire* » est quasi inexistant dans les dispositions législatives sénégalaises (§ 1). Ce qui fait que le législateur a souvent recours aux critères de classification souvent empruntés au droit étranger (§ 2).

§ 1. Les carences des dispositions législatives sénégalaises

En dépit du fait que le Sénégal est un pays de tradition maritime, son droit portuaire reste en gestation. Les ports ne font pas encore l'objet d'une législation uniforme. En d'autres termes, il existe un éparpillement de textes juridiques qui se rapportent aux ports et à leur domaine. Ce constat explique sans doute l'absence de définition du domaine public portuaire dans la législation sénégalaise (A). Cependant, force est de constater que les approches du concept de domaine portuaire sont différentes d'un pays à un autre (B).

A. L'absence de définition impérative du domaine public portuaire

Habituellement⁶⁴, on considère le domaine public portuaire comme étant le lieu d'exploitation privilégié des services publics. Cette approche n'a pas de consécration juridique dans les textes sénégalais. Néanmoins, cette situation n'est pas typique au Sénégal car la plupart des législations domaniales se limite à une consécration du contenu de la notion du domaine public⁶⁵.

⁶³ REZENTHEL (R.), « *La gestion portuaire et la sécurité juridique* », A.D.M.O., Tome XXII, 2004, p. 367.

⁶⁴ REZENTHEL (R.), « *Le droit portuaire* », in « *Droits Maritimes* », Dalloz Action, 2009/2010, pp. 600 et s.

⁶⁵ Il en est ainsi de la France où l'article L 2 du Code du domaine de l'État, inséré par un décret de 1962 (Décret n° 62-298 du 14 mars 1962, J.O.R.F. du 18 mars 1962) et modifié par une ordonnance de 2004 (Ordonnance n° 2004-825 du 19 août 2004, J.O.R.F. du 21 août 2004), dispose que : « *Les biens du domaine, qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée en raison de leur nature ou de la destination qui leur est donnée, sont considérés comme des dépendances du domaine public national* ». De même, l'article 538 du Code civil énonce que : « *Les chemins, routes et rues à la charge de l'État, les fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades et*

Au Sénégal, le Code de la marine marchande de 2002 et la loi de 1964 précitée ne font pas explicitement référence au domaine public portuaire. Si la loi de 1964 ne mentionne qu'une seule fois le terme « *domaine public* », le Code de 2002 préfère utiliser la notion de « *domaine public maritime artificiel* »⁶⁶. En effet, de façon un peu plus détaillée, le Code de 2002 classe les biens du domaine public en « *domaine public maritime naturel* » et en « *domaine public maritime artificiel* ».

Les premiers sont considérés comme une dotation de la nature. C'est le cas du domaine public maritime, fluvial, terrestre et aérien. Les seconds sont le fruit de l'ingéniosité de l'homme, c'est-à-dire des édifices faits de la main de l'homme en l'occurrence les ports maritimes.

La définition du « *domaine public maritime artificiel* » donnée par le Code de 2002 est une reprise de celle qui est consacrée par l'article 6 de la loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code de domaine de l'État. Cet article qui donne une composition du domaine public, affirme en son paragraphe b que fait partie de celui-ci :

*« Les ports maritimes et fluviaux avec leurs dépendances immédiates et nécessaires, digues, môles, jetées, quais, terre-pleins, bassins, écluses, sémaphores, les ouvrages d'éclairages et de balise, phares, fanaux et leurs dépendances »*⁶⁷.

Si la lecture de cet article permet d'avoir une idée du domaine public portuaire, il n'en demeure pas moins que la notion n'y est pas précisément définie. Nous pouvons juste constater, à travers cet article, que les dépendances d'un port font majoritairement partie du domaine public. Ce dernier étant constitué de l'ensemble des biens qui, en raison de leur nature ou de la destination qui leur est donnée, ne sont pas susceptibles

généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérés comme des dépendances du domaine public ».

⁶⁶ Article 4.b du Code de 2002.

⁶⁷ Article 6, § b, titre premier du livre 2 de la loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État, J.O.S., 28 juillet 1978.

d'appropriation privée⁶⁸. De ce fait, le domaine public portuaire est intimement lié au service public car son administration relève, en principe, de l'État.

La difficulté principale de la détermination de la notion du domaine public portuaire sénégalais résulte, peut être, de l'absence de jurisprudence en la matière. En effet, ailleurs, les critères d'identification du domaine public portuaire sont essentiellement jurisprudentiels. Ce qui fait que les concepts sont différents d'un pays à un pays.

B. La pluralité des concepts étrangers

La majeure partie des législations portuaires fait abstraction à la notion du domaine public portuaire. Elles se contentent simplement de déterminer son contenu en insistant sur ses caractéristiques.

En France, si l'article L2 du décret n° 62-298 du 14 mars 1962 (modifié par l'ordonnance de 2004) portant Code du domaine de l'État et l'article 538 du Code civil essaient de déterminer le contenu du domaine public portuaire, le Code des ports maritimes dans sa version du 27 mai 2010 se limite à une simple délimitation des ports maritimes⁶⁹ même s'il contient un chapitre unique intitulé « *Domaine public portuaire* ».

Le régime portuaire espagnol issu des lois de 1992 et de 2003⁷⁰ n'est pas plus précis sur la notion du domaine public portuaire. En effet, après avoir affirmé que le port maritime ne peut être un port de commerce que s'il réunit les conditions techniques, de sécurité et de contrôle administratif indispensables à la réalisation des activités commerciales portuaires, la réforme portuaire espagnole (articles 10 et 14 de la loi de

⁶⁸ Article 3 alinéa 2 du Code du domaine de l'État, *op.cit.*

⁶⁹ En effet l'article 151-1 dispose : « *Il est procédé à une délimitation des ports maritimes relevant de la compétence de l'État, du côté de la mer et du côté des terres, par le préfet sous réserve du droit des tiers* ».

⁷⁰ Ley n° 27/92 du 24 novembre 1992, Bulletin Officiel Espagnol (B.O.E.) n° 283, 25 novembre 1992, p. 39953. Voir aussi Ley n° 48/2003 du 26 novembre 2003, B.O.E. n° 284, 27 novembre 2003.

1992) considère simplement que le port maritime relevant du territoire de l'État est intégré au domaine public portuaire.

Nous retrouvons la même situation dans les législations africaines et notamment dans la loi de 2001 portant Code communautaire de la marine marchande de la C.E.M.A.C. qui fait plus référence au « *domaine public maritime* » qu'à celui portuaire⁷¹.

Si l'on s'en tient aux différents textes précités, on remarque que la recherche d'une véritable définition du domaine public portuaire n'a jamais abouti à une solution satisfaisante. De ce fait, elle « *laisse planer aujourd'hui un doute préjudiciable à la sécurité juridique des usagers de l'espace portuaire qui se préoccupent moins du régime juridique exact des terrains d'assiette de leur activité, que de l'avenir de leur exploitation* »⁷²

Dans le silence des lois, il est nécessaire voire indispensable d'essayer de découvrir dans la jurisprudence et la doctrine administrative les critères de détermination du domaine public portuaire. Néanmoins, nous pouvons définir le domaine public portuaire comme le domaine public de l'État et des collectivités publiques affecté au service portuaire. Pour mieux cerner cette notion il convient de s'intéresser aux critères de détermination de la domanialité publique dans l'enceinte portuaire.

§ 2. Les critères du domaine public portuaire

En renvoyant dans ses définitions du domaine public portuaire aux notions « *d'abri naturel ou artificiel* » et de « *superficie de terrain* », le législateur sénégalais assimile le port au domaine portuaire. Ce qui justifie qu'il n'est pas possible d'envisager la gestion portuaire sans aborder les questions de la domanialité publique portuaire car il

⁷¹ Articles 11 à 14 du Code communautaire de la marine marchande de la C.E.M.A.C., mai 2001.

⁷² ROSGOVAS (J.), *L'utilisation du domaine public portuaire*, Mémoire de Master 2 de Droit Maritime et des Transports, Aix-Marseille, 2005, p. 12.

s'agit de l'administration de ce domaine et des infrastructures qui s'y trouvent. Ainsi, il ne fait pas de doute que le domaine public est en cause dans la gestion portuaire malgré l'imprécision de la législation sur la notion du domaine public portuaire.

Ailleurs, et plus précisément en France, le silence des textes a donné de manière générale à la doctrine et la jurisprudence le pouvoir de révéler des critères de définition du domaine public à l'aune de leur seul instrument de mesure : l'intérêt général (A). Cependant, la recherche de tels critères qui trouvent leur application dans le droit sénégalais n'a pas toujours eu des solutions satisfaisantes (B).

A. Les critères classiques du domaine public

Les conditions préalables à la qualification de domaine public sont classiquement au nombre de trois. La parcelle concernée doit constituer une propriété publique appartenant exclusivement à une personne publique (1), elle doit être affectée à l'usage direct du public ou à un service public(2) et enfin, la domanialité doit résulter d'un aménagement spécial (3).

1. L'appartenance à une personne publique

Ce critère est obligatoire et décisif. Toutes les personnes de droit public, incluant les établissements publics tels que les ports autonomes, sont susceptibles de détenir, en propre, des dépendances du domaine public portuaire.

Au Sénégal, ce critère est consacré par la loi n° 87-28 du 18 août 1987 autorisant la création de la société nationale du Port Autonome de Dakar. L'article 3 de cette loi permet au port de Dakar de détenir des dépendances du domaine public portuaire. Cette appartenance doit être totale⁷³. En conséquence, les personnes de droit privé ne peuvent pas détenir de domaine public. Les évolutions législatives récentes sont susceptibles

⁷³ C. E. français, 19 mars 1965, Société Lyonnaise des Eaux, n° 59061, Lebon, p. 184.

d'éclairer sous un jour nouveau cette solution consacrée par la jurisprudence française⁷⁴ car elle désigne le seul critère impératif de la domanialité publique.

De même, pour incorporer un bien au régime des ouvrages publics, le critère organique de l'appartenance à une personne publique est déterminant : soit tous les autres critères d'immobilisation, d'aménagement et d'affectation sont déjà remplis, soit s'applique à l'ouvrage la théorie de l'accessoire. Sur cette circonstance nouvelle, force est de constater avec Fabrice MELLERAY⁷⁵ qu'il existe désormais une porosité entre le régime du domaine public et celui des biens privés affectés à un service public.

2. *L'affectation au service public portuaire*

La domanialité publique peut résulter d'une affectation à l'usage direct du public, mais le ressort du domaine public portuaire doit plutôt être recherché dans le service public portuaire.

Au Sénégal, aucun texte ne définit le service public portuaire. Cette notion n'est pas abordée par la loi et ses contours ne sont perceptibles qu'à l'analyse des articles 2 et 3 de la loi de 1987 précitée qui attribuent au port de Dakar les missions « *d'extension, d'amélioration, de renouvellement, de reconstruction, d'exploitation, d'entretien, de police du port et de ses dépendances, de gestion du domaine immobilier qui lui est affecté* »⁷⁶. Cependant, le Port Autonome de Dakar peut exercer des missions annexes de celles énumérées et utiliser son domaine privé sans que l'aménagement prévu ne conduise à réintégrer la parcelle dans le domaine public.

⁷⁴ Tribunal des conflits français, 7 juillet 1980, Aboncourt.

⁷⁵ MELLERAY (F.), « *Incertitudes sur la notion d'ouvrages publics* », A.J.D.A. n° 25, 4 juillet 2005, p. 1378.

⁷⁶ Nous retrouvons la même incertitude avec les textes africains francophone, notamment avec le décret camerounais n° 99/128 du 15 juin 1999 fixant les dispositions communes applicables aux organismes portuaires autonomes. Voir NGNINTEDEM (J.), *op. cit.*, p. 680.

Cette imprécision a permis que la référence au critère de l'affectation dans le régime sénégalais soit une application de la théorie de la domanialité globale à laquelle le juge administratif français a plus volontiers fait appel pour qualifier les dépendances portuaires⁷⁷. On voit donc que le lien est plus que distendu et incertain entre le domaine public portuaire et son affectation à un service public qui n'est nulle part défini. La question est relativement importante si nous considérons que le service public sénégalais est assorti de garanties constitutionnelles, auxquelles font écho les restrictions inhérentes à la domanialité publique. Les principes d'inaliénabilité, d'imprescriptibilité⁷⁸ et de précarité de l'occupation⁷⁹, imposés par le Code du domaine de l'État, correspondent aux exigences d'existence, de continuité et de mutabilité du service public. Le domaine public portuaire sénégalais est ainsi affecté à la satisfaction d'un intérêt général fluctuant. Cet intérêt général est relié, conformément à l'article 11 de la loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 portant Code des obligations de l'administration du Sénégal⁸⁰, à la mission de service public à laquelle sont affectées les dépendances.

Continuant dans cette logique, le législateur sénégalais précise aux articles 4 et suivants du décret n° 87-19 du 19 décembre 1987 portant statuts du Port Autonome de Dakar⁸¹ que l'organisme portuaire autonome est en charge de la gestion du service public à l'intérieur de la circonscription portuaire.

Au vu de ce qui précède, nous pouvons affirmer qu'il est fait appel, au Sénégal, à la notion de service public pour imposer des obligations aux usagers, ou pour renforcer l'autorité gestionnaire des ouvrages et installations portuaires et parfois pour écarter les

⁷⁷ C. E. français Sect., 19 octobre 1956, Soc. Le Béton, Lebon, p. 375, D. 1956-J-681, concl. M. LONG.

⁷⁸ Article 9 de la loi 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État déjà citée.

⁷⁹ Articles 13 et 37 de la loi précitée.

⁸⁰ Loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 portant Code des obligations de l'administration déjà citée. L'article 11 de cette loi définit le service public de la façon suivante : « *Est considéré comme service public toute activité d'une personne morale de droit public en vue de satisfaire un besoin d'intérêt général* ».

⁸¹ Décret n° 87-19 du 19 décembre 1987 portant statuts du Port Autonome de Dakar, J.O.S., 19 mars 1988, pp.167 et s.

règles de la concurrence. En effet, l'analyse des textes législatifs précités permet d'admettre l'existence d'un service public en présence d'une activité d'intérêt général dont les conditions d'exercice sont définies et contrôlées par une personne publique. Que cette activité implique ou non la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique.

Ainsi, il est largement admis l'existence d'un lien entre le service public et le domaine public portuaire. Le service public régit les activités portuaires, soit à travers les prescriptions imposées aux usagers, soit dans l'exercice de police spéciale⁸² des ports.

3. L'adaptation par des aménagements spéciaux à l'objet du service

Les biens qui ne sont pas naturellement adaptés aux nécessités du service public ne font pas partie du domaine public qu'à la condition d'avoir reçu certains aménagements spéciaux en vue du service auquel ils sont destinés. Ne font pas partie du domaine public portuaire, par exemple, des terrains expropriés au profit d'un port autonome en vue de la construction d'un canal et qui n'avaient jamais reçu d'affectation publique et étaient restés d'utilisation agricole⁸³. Ce principe est consacré par l'article 5 du décret du 19 décembre 1987 portant statuts du P.A.D. Cet article délimite les circonscriptions du P.A.D. en précisant ses composantes faisant ainsi une pleine application du critère de l'aménagement spécial.

Le Conseil d'État français a consacré la théorie de la domanialité publique virtuelle selon laquelle l'aménagement spécial, non encore réalisé, mais programmé, suffisait à inclure le bien dans le domaine public⁸⁴. Si cette solution se confirme, elle aboutirait à

⁸² Loi n° 65-032 du 19 mai 1965 relative à la police des ports maritimes, J.O.S., 28 juin 1965. Nous reviendrons sur cette loi dans nos développements ultérieurs.

⁸³ C. E. français, 30 mai 1951, Sempé, Lebon, p. 297.

⁸⁴ « C.E français, Avis, Sect. inter. et trav. publ. réunies, 31 janvier 1995, A.J.D.A., 1997, p. 139 » cité par ROSGOVAS (J.), *op. cit.*, p. 33.

étendre encore la consistance du domaine public. Une telle solution pourrait être envisageable au Sénégal en dépit de l'imprécision des textes juridiques relatifs au domaine portuaire.

Il faut reconnaître que malgré leur pertinence, les critères ainsi exposés n'ont pas toujours été convaincants pour déterminer la notion du domaine public portuaire.

B. L'inadaptation des critères classiques du domaine public

Ces critères présentent l'inconvénient de ne pas s'adapter aux activités du domaine public portuaire (1) qu'ils sont susceptibles de restreindre (2).

1. L'impossibilité d'adaptation de ces critères à l'ensemble des activités siégeant sur le domaine public

L'aménagement spécial résulterait de la situation géographique de la parcelle, tandis que l'affectation au service portuaire découlerait naturellement de l'ensemble formé par le port. En application de la théorie de la domanialité publique globale qui tend à regrouper sous le régime de la domanialité publique tous les éléments d'une organisation d'ensemble, certaines dépendances portuaires peuvent être regardées comme relevant de la domanialité publique. Cette vision particulièrement extensive du domaine public portuaire a trouvé à s'exprimer dans la jurisprudence du Conseil d'État français en ces termes :

« La totalité des terrains compris dans l'emprise d'une concession et aménagée à ce titre est considérée, quelles qu'en soient les diverses affectations, comme participant à l'organisation d'ensemble que forme le port et affectée, à ce titre, à l'objet d'utilité générale qui a déterminé la concession et donc incorporée au domaine public de la collectivité concédante »⁸⁵.

⁸⁵ C. E. français, 25 mars 1988, Consorts Demereau, Lebon, p. 778. C. E. ., avis 13 juin 1989, EDCE n° 41, 1989, p. 250.

La législation sénégalaise reprend cette jurisprudence dans l'article 5 du décret de 1987 précité. La lecture de cet article permet de comprendre que les infrastructures et les immeubles du domaine public, affectés à l'exploitation du Port Autonome de Dakar, sont et demeurent la propriété de l'État sénégalais.

La domanialité publique peut également, en application de la théorie de la domanialité publique « virtuelle », résulter d'un aménagement futur en ce sens que le critère de l'affectation est rempli dès lors que l'affectation est certaine, bien qu'elle ne soit pas encore effectivement matérialisée. L'appartenance au domaine public est ainsi anticipée⁸⁶. Si certains pays d'Afrique comme le Cameroun⁸⁷ consacrent clairement cette possibilité dans leur corpus juridique portuaire, au Sénégal il faut procéder à une lecture minutieuse des textes portuaires. En effet, la loi de 1987 ainsi que le décret de 1987 précités ne font pas explicitement référence à cette possibilité. Cependant une analyse respective des articles 2 (loi de 1987) et 3 (décret de 1987)⁸⁸ permet d'envisager la possibilité de l'appartenance anticipée au domaine public car ces articles prévoient la possibilité d'extension du domaine public du Port Autonome de Dakar.

Ces diverses acceptions de la domanialité publique ont toutes contribué à en étendre la consistance. Même l'aménagement spécial, conçu comme un critère réducteur, est devenu un indice d'inclusion. Face à cette extension injustifiée du domaine public, la jurisprudence a tenté d'en restreindre la consistance.

⁸⁶ C. E. français 29 novembre 2004, SAF, note M. UBAUD-BERGERON, A.J.D.A. n°24, juin 2005, p. 1182.

⁸⁷ L'article 13 du décret camerounais n° 99/0130 dispose clairement que : « *Les immeubles affectés postérieurement à la mise en place du PAD, seront réalisés et affectés à l'exploitation portuaire* ».

⁸⁸ L'article 2 de la loi de 1987 dispose : « *La société nationale a pour objet l'exploitation, l'entretien du Port maritime de Dakar et de ses dépendances, la gestion de son domaine mobilier et immobilier et l'exécution des travaux d'amélioration et d'extension de ses installations* ». L'article 3 du décret de 1987 est rédigé de la même manière.

2. La tentative de restriction du champ du domaine public portuaire

Suite à cette extension démesurée de la consistance du domaine public portuaire qui soumettait à un régime strict certaines parcelles accueillant des entreprises, qui n'en avaient nul besoin, des moyens d'enrayer cette hypertrophie ont été recherchés. Aucun n'a cependant clairement constitué l'amorce d'un revirement jurisprudentiel susceptible d'entraîner une réduction du domaine public.

Au Sénégal, la domanialité publique n'est pas requise pour un bien affecté à un service public dès lors que ces biens sont suffisamment protégés pour garantir le service public. Les garanties de continuité du service public sont constituées par : la participation majoritaire de l'État dans la société, conformément à l'alinéa 8⁸⁹ du préambule de la constitution sénégalaise⁹⁰, l'existence d'un cahier de charges prévoyant les obligations de service public et les sanctions susceptibles d'être infligées en cas de manquement et, surtout, l'établissement d'un régime d'aliénation restrictif des biens nécessaires au bon fonctionnement du service public. Ces biens sont insaisissables et leur aliénation est conditionnée à la mise en place d'une solution de nature à assurer l'accomplissement des missions de service public.

Cette référence au droit étranger et plus particulièrement à celui français nous paraît importante et nécessaire si l'on sait que le droit portuaire sénégalais, en gestation, est calqué, à quelques exceptions, sur le modèle français⁹¹. Justement, l'une de ces exceptions étant constituée par la diversité des normes applicables aux ports sénégalais.

⁸⁹ L'alinéa 8 ainsi évoqué prône l'égal accès de tous les citoyens au service public.

⁹⁰ Loi n° 2001-01 du 22 janvier portant constitution de la république du Sénégal, J.O.S., janvier 2001.

⁹¹ Cette longue analyse faite du domaine public français peut étonner certains lecteurs de notre étude vu l'intitulé de notre sujet. En effet, l'idée est d'exposer les différentes théories existantes dans ce domaine tout en sachant que le droit sénégalais est une copie conforme, à quelques exceptions, du droit français.

Section II : La diversité des normes applicables au domaine public portuaire

Le droit portuaire relève essentiellement du droit interne. Ce sont les États qui définissent le régime juridique applicable à l'organisation et à l'exploitation des ports.

Comme précédemment évoqué, au Sénégal la gestion du domaine public portuaire relève d'une compilation de textes et cela depuis l'accession du pays à l'indépendance. Cependant, l'essentiel est contenu dans les dispositions du Code de la marine marchande⁹²(§ 1), du décret n° 65-342 du 19 mai 1965 portant règlement d'exploitation du Port Autonome de Dakar⁹³, du Code du domaine de l'Etat et de l'arrêté n° 806 M.T.P.U.T du 24 janvier 1970 portant approbation du cahier des charges types⁹⁴(§ 2).

§ 1. L'impact du Code de la marine marchande sur la gestion portuaire

Il convient de revenir sur la situation maritime du Sénégal avant l'indépendance (A) pour mieux comprendre l'impact du Code de la marine marchande sur les ports maritimes sénégalais (B).

A. La situation portuaire du Sénégal avant indépendance

Comme précédemment annoncé, beaucoup de textes portuaires applicables dans les colonies françaises ont été le fait soit des autorités gouvernementales, soit des autorités ministérielles chargées de l'administration des colonies. Ces textes proviennent, pour

⁹² Loi n° 2002-22 du 16 Août 2002 portant Code de la marine marchande déjà citée.

⁹³ Règlement d'exploitation du Port Autonome de Dakar adopté par la commission permanente du Conseil d'Administration du Port le 25 avril 1964, approuvé et rendu exécutoire par le décret n° 65-342 du 19 mai 1965, J.O.S., 28 juin 1965.

⁹⁴ Loi n° 76-66 du 2 Juillet 1976 portant Code du domaine de l'État déjà citée.

Arrêté interministériel n° 806 M.T.P.U.T. du 24 janvier 1970 portant approbation du Cahier des Charges Types prévu à l'article 1^{er} du décret n° 60-454 du 29 décembre 1960, J.O.S., 14 février 1970.

l'essentiel, des arrêtés gouvernementaux ou des délibérations du grand conseil de l'A.O.F. ou de celui de l'A.E.F. Il en est ainsi notamment:

- ❖ De l'arrêté n° 1452 du 22 mai 1948 portant règlement de police du port de Pointe-Noire ;
- ❖ De la délibération n° 104/62 du 21 octobre 1952 du grand conseil de l'A.E.F. relative aux modifications sur la réorganisation et l'exploitation du Port de Pointe-Noire⁹⁵ ;
- ❖ De la délibération du grand conseil de l'A.O.F. du 20 septembre 1949 et son arrêté d'exécution n° 6786 du 31 décembre 1949 portant Règlement de police et d'exploitation du port de Dakar.

Ces autorités coloniales, chargées de contrôler et de gérer les services des ports et les organismes intéressés à son exploitation, étaient placées sous la tutelle du ministre de la France d'Outre-Mer. Ce dernier apparaissait dans la structure administrative ou institutionnelle coloniale comme le « *rédacteur en chef* » de la réglementation portuaire dans les colonies. Il faut juste préciser qu'au Sénégal, comme la plupart des ex-colonies françaises, les textes portuaires datant de la colonisation traitent essentiellement de l'organisation administrative des ports, de leur régime juridique, du statut du personnel, de la sécurité et de la police portuaires.

- ✓ Les textes concernant l'organisation administrative du port

Nous pouvons citer brièvement l'arrêté n° 3605 du 16 octobre 1946 promulguant en A.O.F. la loi n° 465 du 17 avril 1942 portant organisation des ports maritimes de commerce. Cet arrêté était appliqué au port de Dakar, mais aussi aux autres ports de l'Afrique francophone notamment ceux du Cameroun et de la Côte d'Ivoire. Dans ces

⁹⁵ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 28.

derniers, il a inspiré respectivement l'arrêté n° 6286 T.P. du 10 novembre 1950 portant organisation administrative du port d'Abidjan et celui du 19 octobre 1925 fixant provisoirement les limites du port de Douala⁹⁶. Il faut remarquer que la plupart de ces textes met en évidence les limites administratives ou la situation géographique du port, mais ils n'évoquent nullement les limites de la spécialité et celles de la circonscription.

La « *spécialité* » consiste à assurer la gestion d'un port ou d'un groupement de ports. La « *circonscription* ⁹⁷ » est, quant à elle, une zone d'action potentielle dont la seule délimitation est sans incidence sur la propriété des terrains qu'elle concerne sur la domanialité publique.

Selon le Conseil d'État français, « *la circonscription d'un port autonome doit donc s'étendre aux plans d'eau et aux terrains dont ce port sera conduit, dans un délai prévisible, à demander l'affectation ou l'acquisition* »⁹⁸.

Cette jurisprudence se retrouve, pour le Sénégal, dans l'article 3 du décret de 1955 qui énonce que : « *La circonscription du port autonome est délimitée par arrêté du chef du territoire, après avis des assemblées ou conseils des collectivités intéressées* ».

Ce décret détermine l'essentiel du régime juridique des ports sénégalais avant l'indépendance.

⁹⁶ L'arrêté n° 6286 T.P. du 10 novembre 1950 portant organisation administrative du port d'Abidjan ne sera publié dans le journal officiel de l'Afrique occidentale française que le 17 avril 1961.

Quant à l'arrêté du 19 octobre 1925, son article 1^{er} prévoit une délimitation assez rigoureuse du Port de Douala. Voir, pour plus d'information, la thèse de NKOUNKOU déjà citée, pp. 30 et s.

⁹⁷ Nous reviendrons sur ces deux notions dans nos développements ultérieurs.

⁹⁸ « *Avis du C.E français (section des travaux publics), 20 octobre 1976* » cité par NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 39.

- ✓ Les textes ayant pour contenu le régime juridique des ports

Concernant le régime juridique des ports sénégalais avant l'indépendance, le décret de 1955 constitue l'un des textes fondamentaux en la matière. Rappelons qu'avec ce décret dit « *décret Roland Pré* », le régime de l'autonomie a été étendu dans les ports des pays francophones y compris ceux de l'Afrique relevant du ministère de la France d'Outre-Mer. Son article 2 dispose que :

« L'institution d'un « *port autonome* » est décidée : « *En Afrique occidentale française et en Afrique équatoriale française par délibérations concordantes du grand conseil du groupe de territoires et de l'assemblée de territoire dans lequel est situé le port.*

Ces délibérations sont approuvées par décret pris sur le rapport du ministre de la France d'Outre-mer ».

Ce décret était, avant les indépendances, le texte de référence de droit portuaire sénégalais. Il reconnaît aux ports autonomes africains, comme celui de Dakar le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, doté de l'autonomie financière et de la personnalité juridique. Ainsi, durant la période antérieure aux indépendances africaines, le régime juridique d'un certain nombre de ports du continent africain était celui du port autonome qui prévalait en France⁹⁹. Celui-ci s'inspirait de la loi du 13 juillet 1920. Mais cette loi n'étant pas applicable Outre-mer ; l'administration française avait dû contourner la difficulté et faire preuve d'imagination pour donner un certain degré de personnalisation aux établissements portuaires tout en restant dans le cadre légal.

⁹⁹ Il s'agit pour l'essentiel des ports de Douala (Cameroun), d'Abidjan (Cote d'Ivoire), de Cotonou (Bénin) et de Conakry (Guinée Conakry).

- ✓ Les textes ayant pour contenu la sécurité et la police portuaires

La sécurité et la police portuaires constituent un domaine qui fait également l'objet d'une réglementation abondante élaborée par les autorités. Parmi ces textes, nous pouvons particulièrement citer :

- L'ordonnance n° 59-51 du 31 mars 1959 concernant la réglementation relative à la perception des amendes forfaitaires dans les ports du Sénégal ;
- L'arrêté d'exécution n° 6786 du 31 décembre 1949 portant règlement de police et d'exploitation du port de Dakar.

Cet arrêté de 1949 comporte deux volets : un volet préventif indiquant toutes les mesures nécessaires pour assurer le maintien de l'ordre public dans le port de Dakar, et un volet répressif qui prévoit les dispositions pour sanctionner tous les délits et contraventions concernant la police des ports¹⁰⁰.

Les deux textes précités ont largement inspiré notamment la loi n° 65-32 du 19 mai 1965 relative à la police des ports maritimes et le décret n° 65-342 du 19 mai 1965 portant Règlement d'exploitation du Port Autonome de Dakar¹⁰¹. En effet, l'article 1^{er} de l'arrêté de 1949 définit les expressions telles que « *navire* » et « *capitaine* ». Selon cet article, est considérée comme capitaine : « *la personne qui exerce régulièrement le commandement du navire* ».

¹⁰⁰ Nous retrouvons les mêmes textes dans pratiquement tous les ports de l'Afrique francophone notamment :

- L'arrêté n° 1452 du 22 mai 1948 portant Règlement de police du port de Pointe-Noire ;
- L'arrêté n° 3563 du 28 octobre 1959 Réglementant la police à l'intérieur du combinat de Douala-Bonabéri et sur les plans d'eau en dépendant.

¹⁰¹ Loi n° 65-32 du 19 mai 1965 relative à la loi de police des ports maritimes du Sénégal, J.O.S., 28 juin 1965. Décret n° 65-342 du 19 mai 1965 approuvant et rendant exécutoire le règlement du Port Autonome de Dakar, J.O.S., 28 juin 1965.

Cette définition est reproduite dans les termes semblables dans le décret du 19 mai 1965 précité. En outre, l'article 3 de l'arrêté de 1949, repris textuellement par l'article 2-1-5 du décret de 1965, énonce que :

« Les capitaines, maîtres ou patrons d'un bâtiment de commerce, de pêche ou de plaisance, d'un engin de servitude ou d'un bateau de navigation intérieure, doivent obtempérer sans délai aux ordres donnés par les officiers et maîtres du port, en prenant d'eux-mêmes dans les manœuvres qu'ils effectuent les mesures nécessaires pour prévenir les accidents ».

Nous retrouvons cette même disposition dans l'article 12 de l'arrêté n° 3563 du 28 octobre 1959 réglementant la police à l'intérieur du combinat de Douala-Bonabéri et sur les plans d'eau en dépendant, mais aussi dans l'article 2 de l'arrêté n° 1452 du 22 mai 1948 portant règlement de police du port de Pointe-Noire.

L'article 12 de l'arrêté camerounais dispose que :

« Les capitaines de navire doivent obéir au cours de manœuvres aux injonctions des officiers et maîtres de port et prendre d'eux-mêmes toutes dispositions nécessaires pour prévenir les accidents ».

De son côté, l'article 2 de l'arrêté congolais se lit de la façon suivante :

« Les capitaines, maître et patrons de navire doivent obéir à toutes les injonctions et prendre, d'eux-mêmes, dans les manœuvres qu'ils effectuent, les mesures nécessaires pour prévenir les accidents ».

Nous remarquons que la filiation entre ces trois articles est manifeste. Dès lors, nous pouvons considérer que le rédacteur de ces textes ne faisait que reproduire d'un État à un autre les mêmes dispositions portuaires.

- ✓ Les textes régissant le personnel portuaire sénégalais avant l'indépendance

Le personnel portuaire sénégalais était régi par le décret du 18 mai 1930 portant organisation du personnel des ports et rades aux colonies. Il résultait de ce dernier que :

« Nul n'est admis dans le personnel des ports et rades :

- 1- S'il ne possède pas la qualité de citoyen français et les droits afférents à cette qualité ;*
- 2- S'il n'a pas satisfait aux obligations de la loi sur le recrutement de l'armée ;*
- 3- S'il n'est pas physiquement apte à remplir un service aux colonies »*

Continuant dans la même logique, l'article 4 al. 2 définit les conditions nécessaires pour être lieutenant de port. Ainsi, tout candidat doit :

« 1) Avoir servi comme officier de vaisseau dans la marine de l'État ;

2) Avoir navigué pendant cinq ans au moins, après avoir obtenu le brevet de capitaine au long cours ;

3) Avoir servi, pendant trois ans au moins, comme sous lieutenant de port de 1^{ère} classe, aux colonies »¹⁰².

Ce texte colonial est difficilement applicable au sénégalais moyen. En effet, il ne vise bien évidemment que les officiers de ports et rades dans les colonies françaises comme le Sénégal. Ce texte n'apporte aucune précision sur le personnel « *docker* » qui constitue l'essentiel de la main d'œuvre portuaire sénégalaise. Ce qui nous conduit à s'interroger sur son efficacité.

¹⁰² Pour plus d'informations, voir la thèse de Monsieur NKOUNKOU, p. 100.

De façon générale, l'essentiel de ces textes n'épousait pas les réalités locales car étant réalisés à Paris pour être appliqué dans les ports des colonies. Ils étaient élaborés par les autorités coloniales dans le seul but de profiter davantage des richesses des colonies.

Ce mimétisme fâcheux va cependant continuer après les indépendances car les pays d'Afrique francophone ont adopté, dans la plupart des cas, le régime de l'autonomie. Pourtant, celui-ci présente parfois des caractères originaux qui marquent des nuances très nettes par rapport au modèle français institué par la loi n° 65-491 du 29 juin 1965¹⁰³.

B. Les dispositions du Code de la marine marchande sur la gestion portuaire

Il est des nations où la puissance des installations portuaires attire les trafics et devient un facteur de causalité dans l'animation maritime. De ce fait, la réglementation des activités maritimes et portuaires devient une nécessité absolue¹⁰⁴.

Au lendemain des indépendances, comme tous les États francophones de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, le Sénégal s'est doté d'un Code de la marine marchande. En effet, dès 1962 les activités liées au secteur maritime sont régies par une loi de la même année. Il s'agit de la loi n° 62-32 du 22 mars 1962 portant Code de la marine marchande. Ce texte législatif à caractère spécial comporte parfois des dispositions qui intéressent les ports sénégalais. Caractère spécial dans la mesure où il définit le régime applicable aussi bien aux activités maritimes qu'au pilotage. En outre, ce code a essayé de réglementer, de manière lacunaire peut être, les opérations du personnel intervenant sur les ports.

¹⁰³ REZENTHEL (R.), « Trente ans d'autonomie des ports maritimes », J.M.M., 5 mai 1995, p. 1103.

¹⁰⁴ NDENDÉ (M.), *op. cit.*, p. 245.

L'article 1^{er} de ce code dispose que :

« Les dispositions du présent code sont applicables à tous les navires immatriculés au Sénégal, aux états-majors, équipages et aux passagers qui y sont embarqués, ainsi qu'à toutes les personnes, quelle que soit leur nationalité, qui bien que non présentes à bord, auraient commis une infraction aux dispositions de la présente loi ou de ses textes d'application ».

Cette délimitation du domaine d'application donne au C.M.M. l'allure d'une loi de police. Mais nous pouvons juste en déduire que le législateur sénégalais a, en réalité, simplement codifié, en l'espèce, deux règles de conflit classiques pour désigner la loi compétente chaque fois que l'objet du litige est soit le navire lui-même, soit une personne, auteur d'une infraction. Dans le premier cas, l'article 1^{er} du code fait intervenir la loi du pavillon et dans le second, la *lex locidamni* ou la *lex locidelicti*¹⁰⁵.

Concernant les dispositions de code applicables aux ports maritimes sénégalais, nous pouvons citer celle relative à l'obligation juridique de pilotage prévue à l'article 199. Cette obligation constitue l'une des pièces essentielles du dispositif de sécurité de la navigation côtière sénégalaise. L'article 199 ainsi évoqué dispose :

« Le pilotage consiste dans l'assistance donnée aux capitaines par un personnel commissionné par l'État pour la conduite des navires à l'entrée et à la sortie des ports. Le statut organique de chaque station est établi par l'autorité maritime qui fixe les conditions du pilotage et le statut des pilotes ».

La station de pilotage est pour le navire ce que la tour de contrôle est pour l'avion. Le pilote est un spécialiste qui assiste, avec suffisamment d'assurance, le capitaine à la sortie et à l'entrée d'un port.

¹⁰⁵ La loi du pavillon est la loi applicable aux actes ou faits juridiques survenus à bord ou à propos du navire. Quant aux *lex locidamni* et *locidelicti*, elles concernent respectivement les lieux du dommage et celui du délit.

Si la nécessité de préserver la sécurité à l'entrée et à la sortie des ports maritimes sénégalais semble être la motivation essentielle de cette obligation, l'efficacité de la gestion du service public et du domaine public est venue renforcer sa justification. En effet, le pilote exerce une mission de service public et il est implanté sur le domaine public portuaire. Il faut remarquer que cette mission du pilote n'est pas assez bien réglementée dans le code de 1962 car en dehors de l'article précité, aucun autre ne lui est totalement consacré. Il faut faire un fouillis pour avoir une idée de sa responsabilité ou de ses obligations¹⁰⁶.

De même, aucune précision n'est apportée sur la responsabilité des autres personnels portuaires comme les manutentionnaires. Sur ce point, le code s'est simplement limité à insérer dans son corpus le décret réglementant cette profession. Il s'agit du décret n° 60-454 MTT du 29 décembre 1960 réglementant les opérations de chargement, de déchargement, de manutention et de transport des marchandises dans les ports et rades¹⁰⁷. Ce qui fait qu'en cas de litige, les juristes se tournaient beaucoup plus vers les alinéas 5 (enlèvement de la marchandise sous réserve)¹⁰⁸ et 7 (prescription annale) de l'article 317 du code, si ce n'est pas le droit commun sénégalais qui s'applique purement et simplement¹⁰⁹.

¹⁰⁶ À titre d'exemple, nous pouvons citer l'article 267 intitulé « *Négligence-Défaut de vigilance de chef de quart ou du pilote* »

Cet article est applicable au pilote au même titre que les autres personnes intervenant à bord du navire.

¹⁰⁷ Décret n° 60-454 MTT du 29 décembre 1960 réglementant les opérations de chargement, de déchargement, de manutention et de transport des marchandises dans les ports et rades du Sénégal. J.O.S., 7 janvier 1961.

¹⁰⁸ C. A. de Dakar, décision n° 426, 17 mai 1986, COSENAM c/SAFRA-USIMA.

Dans cette affaire, le juge sénégalais s'est appuyé sur l'alinéa 5 de l'article 317 du CMM pour se prononcer de la façon suivante : « *Considérant cependant qu'à la réception, il a été émis des réserves sur ces manquants ; ce qui exclut toute responsabilité du manutentionnaire qu'il échet dès lors de les imputer au transporteur* ».

¹⁰⁹ C. A. de Dakar, décision n° 161, 29 juin 1973 SOCOPAO c/ KHALAF. Dans cette affaire, le juge estime que : « *Le manutentionnaire qui exécute un contrat de dépôt salarié, en tant que dépositaire, répond de la destruction ou de la disparition de la chose, sauf cause étrangère* ». En effet, l'acconier qui agit pour le compte de l'armement dans les opérations de déchargement sous palan, bénéficie des clauses exonératoires ou limitatives de responsabilité insérées au connaissance.

C'est peut-être à cause de toutes ces insuffisances que le Code de 1962 va être remplacé par celui de 2002 déjà cité. En effet, le souci d'adapter la loi aux besoins actuels des usagers a été l'une des raisons majeures de l'abrogation de loi du 22 mars 1962 par celle de 2002 ainsi que le stipule l'exposé des motifs de cette dernière :

« Pour l'application de cette loi, près d'une vingtaine de décrets¹¹⁰ ont été pris. D'où une dispersion préjudiciable à une bonne application de la réglementation maritime par l'administration elle-même et aux usagers. C'est donc dire qu'elle a besoin d'un toilettage en vue de son adaptation à l'évolution technologique, à l'environnement maritime international et, d'une manière générale, à la formation économique et sociale du Sénégal d'aujourd'hui ... ».

Si la loi de 2002 a apporté un certain nombre de précisions concernant certaines professions portuaires comme le pilotage et la manutention, il n'en demeure pas moins qu'elle recèle des insuffisances faisant ainsi obstacle à une bonne politique portuaire. En effet, un titre entier, consacré aux professions auxiliaires, régit le pilotage et la manutention. Seulement le régime de la responsabilité prévu pour le manutentionnaire est susceptible de faire bondir plus d'un juriste¹¹¹. Néanmoins, cette loi de 2002 semble plus complète que celle de 1962 car en plus d'avoir donné la définition de certains termes comme le « *port maritime* », elle fait beaucoup de références aux conventions internationales intéressant les activités maritimes. Pour s'en convaincre il suffit juste de se pencher sur l'article 1^{er} qui complète utilement son

Cependant, ses attributions changent lorsque postérieurement à la mise à quai, l'acconier entreprend le déplacement des marchandises puis le gardiennage de celles-ci pour le compte du destinataire car à partir de ce moment c'est le droit commun du dépôt salarié qui s'applique.

¹¹⁰ En guise d'exemple, nous pouvons citer le décret n° 68-714 du 21 juin 1968 réglementant provisoirement les conditions d'agrément des entreprises exerçant tout, ou partie, de leurs activités sur le domaine portuaire et les conditions d'homologation de leurs tarifs. J.O.S., 13 juillet 1968.

Ces décrets d'application avaient pour but de toujours adapter le code à l'évolution des activités maritimes et portuaires.

¹¹¹ Nous reviendrons sur le statut du manutentionnaire au Sénégal dans nos développements ultérieurs.

pendant de 1962. Celui-ci réaffirme l'exclusivité de la loi du pavillon tout en prévoyant la possibilité de l'application des accords internationaux¹¹².

Si le Code de la marine marchande est considéré comme étant le livre de référence pour les activités maritimes, la gestion du domaine public portuaire, quant à elle, requiert la participation d'autres textes.

§ 2. Les autres textes applicables

À l'accession du Sénégal à l'indépendance, l'essentiel du domaine portuaire se résumait au Port Autonome de Dakar au détriment des autres ports du pays qui, bien qu'étant secondaires ou « *privés* », présentent une importance pour le développement économique de leur localité.

Au Port Autonome de Dakar, les activités portuaires sont régies par deux catégories de textes. En effet, de la nature de l'activité exercée dépend celle du texte applicable. Ce dernier peut être spécifique ou non.

On appelle textes « *spécifiques* », ceux qui concernent les activités portuaires proprement dites. Ces textes sont constitués, pour l'essentiel du Code de la marine marchande, mais aussi et surtout de ceux concernant l'aménagement et la gestion des ports. Il s'agit essentiellement du décret de 1965 portant règlement d'exploitation du P.A.D. (A).

Quant aux textes « *non spécifiques* », nous pouvons les définir comme étant ceux qui n'ont parfois aucun lien direct avec les activités maritimes et portuaires proprement

¹¹² L'alinéa a de l'article 1^{er} est ainsi rédigé : « *Les dispositions du présent code sont applicables à tous les navires immatriculés au Sénégal, aux équipages et aux passagers qui y sont embarqués ainsi qu'à toutes les personnes, qu'elle que soit leur nationalité qui, bien que non présentes à bord auraient commis une infraction aux dispositions du présent code ou de ses textes d'application, sans préjudice toutefois des dispositions particulières d'accords internationaux.*

Elles ne sont pas applicables aux navires battant pavillon étranger sauf dispositions expresses contraires citées par le présent code ».

dites, mais qui peuvent, le cas échéant, intéresser les ports maritimes sénégalais. Ces textes peuvent être du droit privé ou du droit public. En d'autres termes, ces textes « *non portuaires* » s'appliquent aux activités qui se déroulent à l'intérieur des limites de la zone portuaire sénégalaise (B).

A. Le Règlement d'exploitation du Port Autonome de Dakar

Dakar est le premier grand port touché à l'entrée de la côte occidentale d'Afrique depuis l'Europe et les Amériques. Ainsi, un texte réglementant son exploitation et son aménagement fut nécessaire. Celui-ci se compose de trois parties à savoir la « *Signalisation et formalités d'escales* », le « *Règlement sur la police du Port* » et les « *Taxes d'exploitation* »¹¹³.

L'exploitation peut être considérée comme étant l'ensemble des services qui assurent le fonctionnement du port au regard de l'accueil des usagers. Le Règlement d'exploitation du P.A.D. contient notamment des prescriptions relatives à l'utilisation des outillages ou d'équipement. De ce fait, il définit les règles types des contrats d'utilisation des ouvrages et outillages publics ; lesquels contrats sont d'adhésion puisqu'ils se réfèrent pour l'essentiel à ces règles types ainsi qu'aux règles définies dans le tarif concernant l'utilisation des outillages publics. L'utilisation de ces outillages entre dans le cadre du fonctionnement d'un service public industriel et commercial et les contrats conclus à cet effet sont des contrats de droit privé.

Adopté le 25 août 1964 par la Commission permanente du Conseil d'administration du P.A.D., le Règlement d'exploitation a été rendu exécutoire par le décret de 1965 précité. À partir de cette date, il présente un caractère contraignant à l'égard des tiers dans le cas des contrats d'utilisation des outillages et ouvrages. Le non respect de ses dispositions est passible, sur la base des articles 14 et 15 de la loi n° 65-32 du 19 mai

¹¹³ En effet, cette partie détermine les taxes applicables à l'ensemble des services proposés aux navires, à la location de l'outillage en passant par les occupations des domaines publics et privés.

1965 portant loi de police des ports maritimes, d'une sanction pénale. En effet, il faut noter que ce règlement d'exploitation complète un certain nombre de textes et de lois dont la loi n° 65-032 déjà citée. L'article 8 de cette loi stipule d'ailleurs que :

« Pour chaque port maritime, les conditions particulières d'entrée, de sortie et de séjour complétant les dispositions de la présente loi sont fixées par des décrets portant règlement d'exploitation. Dans le cas particulier d'un port autonome, le règlement d'exploitation établi par son conseil d'administration ou sa commission permanente est approuvé et rendu exécutoire par décret ».

Il faut aussi souligner que contrairement à d'autres ports africains comme celui du Congo où il existe un règlement d'exploitation pour chaque catégorie d'ouvrages et d'outillages¹¹⁴, à Dakar un seul règlement concerne l'ensemble des outillages et des ouvrages. De même, ce décret de 1965 régit la police sur le port. Et à ce propos, les ressemblances avec les autres ports francophones sont assez significatives. En effet, comme ses homologues africains, le Règlement d'exploitation du P.A.D. concerne les modalités d'entrée et de sortie des navires, mais aussi et surtout les mesures de sécurité sur les quais et terre-pleins¹¹⁵.

¹¹⁴ Nous pouvons citer notamment :

- L'arrêté général n° 1780 du 28 mai 1955 définissant les conditions générales d'application du tarif d'exploitation et fixant le barème des taxes de Pointe-Noire.

- La délibération n° 8/62-A.T.E.C. du 17 avril 1962 portant approbation du règlement d'utilisation des magasins-cales. Ce règlement définit les modalités d'admission des produits dans les magasins.

¹¹⁵ Sur ce point, nous pouvons citer le chapitre VII de la troisième partie du Règlement d'exploitation du P.A.D. Cette dernière contient les mêmes interdictions que celles formulées respectivement par les articles 11 du Règlement de police du port de Pointe-Noire (Congo) et 50 du Règlement de police de Douala (Cameroun). Ainsi, aux termes de leurs dispositions :

« Il est interdit :

- *de pomper les eaux insalubres dans la zone portuaire et à la mer ;*
- *de jeter dans le port des matières de quelque nature que ce soit, liquides insalubres ou hydrocarbures ;*
- *de faire des dépôts sur les surfaces de stockage non louées et sur les terre-pleins qui n'auraient pas reçu d'affectation ;*
- *de déposer sur les terre-pleins et les bandes bord à quai des objets, des épaves ou des marchandises non destinées à être déchargées ;*

En dehors du Règlement d'exploitation, le cahiers des charges et le Code du domaine de l'Etat constituent une partie de la législation portuaire sénégalaise.

B. Le cahier des charges types et le Code du domaine de l'État

Le droit portuaire n'a que peu de rapports avec le droit maritime. Le droit public domine le premier, tandis que le second relève du droit privé. Cependant, il arrive qu'une même activité soit régie par l'une ou l'autre branche du droit.

Au Sénégal, l'exercice de certaines activités portuaires est encadré par le respect d'un cahier des charges (1). Par ailleurs, du fait de l'emplacement des ports sur le domaine public, l'application du Code du domaine de l'État est parfois requise.

1. Le cahier des charges

Aux termes de l'article 50 du Code des obligations de l'administration, la forme des contrats est librement déterminée par les parties sauf lorsque la loi impose des modalités obligatoires. Ces contrats comportant des modalités obligatoires doivent être conformes à un document appelé cahier des charges. L'analyse du cahier des charges révèle deux problèmes à savoir d'une part, la détermination de son contenu et d'autre part celle de la nature juridique de ses dispositions.

a. Le contenu du cahier des charges

Le cahier des charges est un document élaboré unilatéralement par l'Administration et ayant pour rôle de déterminer les conditions d'exécution du contrat. C'est pourquoi le contrat administratif est souvent un contrat d'adhésion dans la mesure où ses conditions sont généralement préétablies et le cocontractant ne peut que les rejeter ou les accepter. Ainsi délimité, le cahier des charges apparaît comme une mesure de

- *d'établir sur les quai des chantiers sans autorisation écrite du commandant du port ;*
- *de procéder au nettoyage, piquage ou peinture ;*
- *de laisser circuler des animaux en divagation ».*

sauvegarde du service public. Cette mesure est expressément prévue par les textes sénégalais portuaires en vigueur aux termes desquels chaque autorisation d'occupation portuaire doit être assortie d'un cahier des charges. Au Sénégal, il existe un cahier des charges-types auquel doivent se conformer toutes les autres conventions.

L'article 1^{er} de l'arrêté interministériel n° 806 précité dispose : « *Est approuvé le cahier des charges-type ci-annexé fixant les conditions dans lesquelles les entreprises exerçant tout ou partie de leurs activités dans le port de Dakar peuvent utiliser le domaine portuaire* »¹¹⁶.

La lecture de cet article permet de comprendre que tous les autres cahiers des charges doivent être conformes à celui prévu par l'arrêté précité. D'ailleurs l'article 2 de la loi n° 92-63 du 22 décembre 1992 modifiant l'article 3¹¹⁷ de la loi du 18 août 1987 précitée énonce que :

« La convention portant cahier des charges prévue à l'article précédent doit être conforme à la convention-type publiée en annexe de la présente loi ».

L'article précédent est ainsi rédigé : « *La société nationale du Port Autonome de Dakar peut, par convention portant cahier des charges, consentir sur le domaine public portuaire ... des autorisations...* ».

Le cahier des charges comporte des clauses relatives à l'exécution des travaux de voirie, à la lutte contre les nuisances, à la définition des activités prioritaires, aux relations de voisinage entre occupants, à la mise en place et à l'entretien des réseaux divers.

¹¹⁶ Article 1 du Décret n° 60-454 M.T.T. du 29 décembre 1960 réglementant les opérations de chargement, de déchargement, de manutention et de transport des marchandises dans les ports et rades, J.O.S., 5 janvier 1961.

¹¹⁷ Il s'agit de la loi n° 92-63 du 22 décembre 1992 modifiant l'article 3 de la loi du 18 août 1987 autorisant la création de la société nationale du P.A.D., J.O.S., 30 Décembre 1992. Nous reviendrons sur les changements apportés par cette loi dans nos développements ultérieurs.

b. La nature juridique des dispositions du cahier des charges

Le cahier des charges est annexé au contrat d'occupation qui est généralement un contrat de concession. Ce dernier se distingue des autres contrats administratifs par le fait qu'il est intimement lié, à l'origine, au fonctionnement du service public. Dès lors, l'autorité administrative portuaire garde un droit de regard sur l'exploitation de ce service ; d'où la spécificité du cahier des charges.

L'intérêt de la détermination de la nature des dispositions du cahier des charges réside dans le fait que selon qu'elles auront un caractère réglementaire ou contractuel, elles seront susceptibles de recours pour excès de pouvoir. En effet, les clauses relatives à l'organisation et au fonctionnement du service public présentent un caractère réglementaire au moment où celles concernant l'équilibre financier, par exemple, sont contractuelles.

Comme le cahier des charges-types, le Code du domaine de l'État participe à la détermination de la gestion portuaire.

2. Le Code du domaine de l'État

La notion de la domanialité publique est restée imprécise au Sénégal. Cela tient à ce que d'une part, on englobe dans le domaine public des biens de nature très différente ; d'autre part, on y fait entrer artificiellement des biens qui, en raison de leur destination, ne devraient pas en dépendre mais que l'on veut ainsi, pour des motifs d'intérêts général, faire bénéficier de certains privilèges.

Le Code du domaine de l'État de 1976 régit, comme son nom l'indique, tout le domaine public mais aussi celui privé et le domaine portuaire du fait de son appartenance à l'État n'y échappe pas. Pour cela, il suffit de s'intéresser principalement aux articles 6, 9 et 10 de ce code.

En effet, en intégrant les ports dans la composition du domaine artificiel de l'État, l'article 6 incorpore le domaine public portuaire dans celui de l'État. Ce qui fait que le domaine public portuaire revêt les caractères d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public prévus par l'article 9. Ainsi, l'État assure la gestion du domaine public naturel, mais gère aussi les dépendances du domaine public artificiel qui n'ont pas fait l'objet d'un transfert de gestion au profit d'une autre personne morale publique, d'un concessionnaire de service public entre autres¹¹⁸. L'objectif poursuivi étant, notamment, la destination du domaine public portuaire.

¹¹⁸ Article 10 de la loi n° 76-66 portant Code du domaine de l'État.

CHAPITRE II. LA DESTINATION DU DOMAINE PUBLIC PORTUAIRE AU SÉNÉGAL

L'idée maîtresse de cette théorie consiste à vouloir appliquer à chaque bien, de manière différenciée, le régime de protection qui lui est strictement nécessaire en fonction de son affectation. Il ne s'agit plus d'agir sur la consistance du domaine public, mais sur sa portée car, comme souligne Monsieur CAPTIVANT, « *le régime domanial protecteur ne devait porter que sur l'affectation du bien et non sur le bien lui-même* »¹¹⁹.

Nous pouvons de ce fait tracer une frontière entre les différentes activités portuaires d'intérêt général selon que leur nature est administrative ou industrielle et commerciale¹²⁰. Cette destination signifie que le domaine public portuaire doit être affecté aux aménagements et aux activités qui concourent au fonctionnement normal et au développement du port¹²¹. Cette idée fait clairement ressortir la notion du « *service public portuaire* »¹²² même si celle-ci ne fait pas l'objet d'une consécration expresse dans la législation portuaire sénégalaise.

En effet, l'analyse des textes législatifs portuaires sénégalais permet d'admettre l'existence d'un service public en présence d'une activité d'intérêt général dont les conditions d'exercice sont définies et contrôlées par une personne publique, que cette

¹¹⁹ C. E. français, 17 février 1932, Cne de Barran, Dalloz 1933, III, p. 49, note CAPTIVANT (R.).

¹²⁰ NGNINTEDEM (J-C.), *op. cit.*, p. 681.

¹²¹ BECET (J-M.) et REZENTHEL (R.), *Dictionnaire juridique des ports maritimes et de l'environnement*, Collection Didact Droit, P.U.R., 2005, p. 111.

¹²² Dans la plupart des législations portuaires connues, le service public portuaire ne fait pas l'objet d'une consécration textuelle. Il est plutôt une création jurisprudentielle. En effet, en France c'est la jurisprudence qui a réussi à déterminer les critères du service public portuaire. Voir, ROSGOVAS (J.), *op. cit.*, p. 12.

activité implique ou non la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique. En d'autres termes, les activités d'intérêt général ne sont pas exclusivement exercées par l'autorité portuaire sénégalaise, mais peuvent également l'être par l'opérateur privé. Ce dernier, dans ce cas, en utilisant le domaine public portuaire peut être chargé d'une mission de service public. Pour s'en convaincre, il suffit de s'intéresser aux cahiers des charges qui obligent les concessionnaires à respecter la destination du domaine public portuaire. Ce contrôle exercé par l'autorité portuaire sénégalaise lui permet, en cas de nécessité, de suppléer la défaillance de l'opérateur privé en vue d'assurer la continuité du service public.

À partir de ce moment, se pose la question du respect de la destination du domaine public portuaire. Ce respect doit s'imposer aussi bien au Port Autonome de Dakar qu'aux autres ports du pays (Section 1) d'autant plus qu'on note une présence importante du service public dans les modes d'occupation du domaine public portuaire (Section 2).

Section I : Le respect de la destination du domaine public portuaire

L'usage conforme à la destination du domaine public portuaire s'impose comme un principe incontournable. Le domaine public portuaire est affecté à la satisfaction de l'intérêt général qui, loin d'être fixe, est plutôt fluctuant. Cette fluctuation s'explique par le fait que l'intérêt général est relié à la mission de service public à laquelle sont affectées les dépendances portuaires.

En s'attachant à analyser le reflux de la notion de service public, y compris portuaire, et que les autorités sénégalaises elles-mêmes semblent appeler de leurs vœux, surgit un paradoxe. Soit le domaine public portuaire est trop largement entendu pour l'évolution actuelle du service public portuaire qui tend à resserrer ce dernier autour d'un noyau d'intervention publique, soit il est rendu inadapté par son régime trop protecteur qui ne lui permet pas d'accueillir dans des conditions satisfaisantes des activités qui ne supportent en pratique aucune obligation de service public. Cet usage conforme du domaine public portuaire découle d'une certaine spécialité conférée au P.A.D. (§ 1).

Néanmoins, cette spécialité du Port de Dakar ne doit pas occulter les autres ports du Sénégal qui sont aussi tenus de respecter ladite destination (§ 2).

§ 1. La spécialité du Port Autonome de Dakar

Contrairement à certains pays africains¹²³, le Sénégal ne dispose que d'un seul grand port qui est celui de Dakar. En effet, à l'accession à l'indépendance, le port de Saint-Louis et le port de Gorée avaient perdu tout leur rayonnement économique. En plus, Dakar semblait le seul à avoir les aptitudes géographiques nécessaires pour devenir un

¹²³ Il en est ainsi du Cameroun qui regroupe quatre ports maritimes autonomes (Douala, Garoua, Krisbi et Limbé), mais aussi de la Côte d'Ivoire qui compte deux ports maritimes autonomes que sont le port d'Abidjan et celui de San-Pédro.

grand port. Ainsi dès 1960¹²⁴, le port de Dakar subit sa première transformation statutaire. Par une ordonnance du 27 août 1960, il devient un établissement public à caractère industriel et commercial. Il faut rappeler que ce modèle qui se traduit par une situation de quasi-monopole étatique est une reprise de celui qui prévalait en France.

En droit sénégalais, l'établissement public entre dans le cadre de la décentralisation pour services ou décentralisation fonctionnelle. Il s'agit d'attribuer la personnalité juridique et une certaine autonomie de gestion à des services ou groupes de services. Dans ce cas, l'établissement est considéré comme un service public personnalisé. Autrement dit, c'est une personne morale de droit public chargée d'exercer à la place de l'État, mais sous son contrôle, une ou plusieurs activités.

Cette approche est consacrée par la loi n° 77-89 du 10 avril 1977 relative aux établissements publics, aux sociétés nationales, aux sociétés d'économie mixte et aux personnes morales de droit privé bénéficiant de concours financier de la puissance

¹²⁴ Il est nécessaire de rappeler que le port de Dakar a connu, bien avant les indépendances, un mode de gestion en régie. Il s'agit en principe d'un mode où le service public est géré directement par l'administration avec son personnel, son budget et son domaine. Ainsi, le service n'a aucune individualité car il n'est pas doté de la personnalité juridique. De ce fait, il se confond avec l'organisation administrative.

Cependant, lorsque le service en régie a un caractère industriel et commercial, il peut avoir une certaine individualité comptable qui permet de savoir s'il est déficitaire ou bénéficiaire. De même, on note l'application du droit privé dans ses relations avec les fournisseurs et les usagers.

Cela a été le cas au niveau du Port de Dakar qui, dès 1910, a été doté d'un budget annexe. Ce mode de gestion a été le même pour toutes les colonies françaises. En effet, les Wharfs de Port-Bouet et de Grand-Bassam (Cote d'Ivoire), exploités en régie à partir de 1907 sous la direction du service des travaux publics de la colonie, constituent en 1912 un service distinct doté d'un budget et, peu à peu, d'un personnel propre. Il en sera de même pour le Wharf de Sassandra construit entre 1950 et 1951, exploité en régie et qui sera ultérieurement doté d'un budget annexe.

De façon générale, il faut remarquer que l'exploitation des ports et des wharfs par les colonies a été sensiblement antérieure à l'exploitation des services industriels en métropole. Et il est caractéristique que l'arrêt « *Société commerciale de l'ouest africain* » du 22 janvier 1921 dit « *bac d'Eloka* » ait concerné l'exploitation d'un service de bac lagunaire assurée par le wharf de Bassam pour le compte de la Côte d'Ivoire.

publique¹²⁵. Cette loi, en plus d'avoir donné une définition de l'établissement public, classe celui-ci en trois catégories que sont : établissement public administratif (E.P.A.), établissement public à caractère industriel et commercial (E.P.I.C.) et établissement public professionnel (E.P.P.). Selon l'article 2 de ladite loi, les « *Établissements publics à caractère industriel et commercial sont des personnes de droit public spécialisées, dotées d'un patrimoine propre et ne bénéficiant d'aucun apport privé à leur fond de dotation* ».

À la lecture de cet article, nous pouvons affirmer que le fonctionnement du port de Dakar, en tant qu'E.P.I.C., était dominé d'une part par la règle de la spécialité et d'autre part, par une autonomie administrative et financière.

Il faut remarquer que cette autonomie est très relative dans la mesure où la loi qui crée l'E.P.I.C. prévoit un contrôle de tutelle. Cette tutelle est administrative et financière. En effet, avant la réforme du secteur public et para-public¹²⁶, la tutelle administrative était présente dans le port de Dakar. Elle était assurée par le ministre chargé des transports qui disposait d'un pouvoir d'approbation et d'un pouvoir de suspension des décisions. Cette autorité disposait également, à l'égard des organes du port, d'un pouvoir de suspension, de dissolution ou de révocation. Quant au contrôle financier, on relèvera tout simplement qu'il était strict car il était effectué à priori.

Une autre difficulté dans le fonctionnement du port de Dakar est liée à l'application du droit applicable. En effet, en tant qu'E.P.I.C., c'est le droit privé qui s'applique, en principe, pour tout ce qui concerne les contrats conclus avec les tiers. Le personnel du port devrait relever du droit du travail sénégalais sauf le Directeur et les fonctionnaires de l'État (Conseil d'administration etc.).

¹²⁵ Loi n° 77-89 du 10 avril 1977 relative aux établissements publics, aux sociétés nationales, aux sociétés d'économie mixte et aux personnes morales de droit privé bénéficiant de concours financier de la puissance publique. J.O.S., 30 avril 1977.

¹²⁶ Il s'agit de la loi n° 87-19 du 3 août 1987 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique, J.O.S., 10 août 1987.

De même, les relations du port avec les tiers dans le cadre de leur activité industrielle et commerciale sont supposées être régies par loi n° 63-32 du 10 juillet 1963 portant Code des obligations civiles et commerciales¹²⁷. Seulement, cette application du droit privé est tempérée par la loi de 1977 précitée qui prévoit qu'en cas d'utilisation de prérogatives de puissance publique par l'E.P.I.C., le droit privé est suppléé par le droit public. C'est sans doute l'ensemble de ces lourdeurs qui justifie le changement du régime juridique du port de Dakar. En effet, le statut d'E.P.I.C. instauré par l'ordonnance de 1960 va être remplacé, en 1987, par un nouveau régime instituant une société par actions.

Cette loi n° 87-28 du 18 août 1987 autorisant la création de la société nationale du P.A.D. s'inscrit dans la ligne d'une politique de modernisation et de simplification du cadre légal des établissements publics et des industries sénégalaises. Le régime qu'elle prévoit confère une plus grande autonomie administrative et financière au P.A.D. dans la mesure où la tutelle administrative qui pesait sur le port a été supprimée et le contrôle financier ne se fait qu'à posteriori.

Nous ne retrouvons pas ici la solution classique des ports français et africains¹²⁸. De plus, la création de ce nouveau régime est le résultat de l'imagination du législateur sénégalais, ce qui nous conduit à affirmer qu'en Afrique, aucun pays n'est vraiment pas condamné à gérer ses ports suivant le schéma français des ports maritimes.

La loi de 1987 n'a pas fait disparaître la spécialité du P.A.D. Au contraire, celle-ci reste d'origine légale (A) même si elle n'est pas absolue car assortie de limites (B).

¹²⁷ Loi n° 63-62 du 10 juillet 1963 portant Code des obligations civiles et commerciales du Sénégal, J.O.S., 15 janvier 1967.

¹²⁸ En effet, au sortir de la colonisation, tous les États nouvellement indépendants ont reproduit le modèle portuaire institué par la France. Cela ne fut pas difficile car déjà le décret du 20 mai 1955 précité donnait aux ports africains le statut du port autonome. Il a fallu juste reprendre ce texte en prenant en compte ses multiples modifications apportées successivement par le décret n° 56-321 du 27 mars 1956 instituant un code français des ports maritimes, puis par la loi n° 58-346 du 3 avril 1958 définissant les conditions d'application dudit code. Le statut de port autonome prévu par les textes français qui ont inspiré les ex-colonies était celui d'établissement public.

A. Une spécialité prévue par les textes en vigueur

L'article 2 de la loi n° 87-28 du 18 août 1987 précitée définit les missions du port de Dakar en ces termes :

« La société nationale a pour objet l'exploitation, l'entretien du Port maritime de Dakar et de ses dépendances, la gestion de son domaine mobilier et immobilier et l'exécution des travaux d'amélioration et d'extension de ses installations... »¹²⁹

Par conséquent, en vertu du principe de « spécialité » qui s'applique aux établissements publics, le domaine public portuaire concédé au port de Dakar ne peut être utilisé en dehors des missions qui lui sont assignées. Cette garantie est importante dans la mesure où le port de Dakar ne peut lui-même utiliser le domaine public portuaire à des fins non-portuaires.

C'est l'occasion de revenir sur la confusion faite dans l'esprit de certains entre les limites de la circonscription d'un port autonome et les limites administratives d'un port. Dans le premier cas, il s'agit de la zone à l'intérieur de laquelle l'établissement public « *port autonome* » à vocation à intervenir pour exercer sa « spécialité » alors que les limites administratives donnent une définition spatiale du port (espaces économiques) ; celles-ci permettent de définir le champ d'application des textes visant la notion de port.

Les ports maritimes autonomes, comme celui de Dakar, se voient ainsi assigner des missions définies dans un cadre bien précis. Le port autonome est un établissement public, doté de la personnalité morale et d'une autonomie financière. Quant à l'établissement public, c'est une personne morale de droit public décentralisée, assurant

¹²⁹ Cet article est le pendant de l'article L 111-2 du décret n° 65-321 du 27 mars 1956 portant codification du Code des ports maritimes français. Pour plus d'informations sur le code des ports maritimes français, voir REZENTHEL (R.), « *Le code maritime : un exemple d'archaïsme juridique* », A.D.M.O., Tome XVII, 2000, pp. 321 et s. Voir aussi du même auteur : « *La modification du code des ports maritimes : une réforme à contre courant* », D.M.F., 1999, pp. 866 et s.

une mission de service public et ayant une vocation spéciale. De ce fait, en tant qu'établissement public le port autonome est soumis au principe de spécialité et « *s'il peut en avoir plusieurs, il ne les aura que strictement délimitées*¹³⁰ ».

Ce principe de spécialité se retrouve pratiquement dans toutes les législations portuaires des États de l'Afrique ayant adopté le statut des ports autonomes. En effet, la formulation de l'article 2 précité est identique à celle des articles 2 et 4 respectivement du décret n° 92-940 du 23 décembre 1992 transformant le Port Autonome d'Abidjan en société d'Etat¹³¹ et du décret n° 89-306 du 28 août 1989 portant approbation des statuts du Port Autonome de Cotonou. L'article 2 du décret ivoirien de 1992 considère que le port d'Abidjan est compétent « *pour assurer l'administration et l'exploitation du port d'Abidjan et de ses accès et dépendances y compris la station de pilotage, les feux et balises, ainsi que la gestion de son domaine et les études et travaux de construction, de réparation et d'entretien des ouvrages* ».

Quant à l'article 4 du décret du 28 juillet 1989, il prévoit que :

« La société nationale du Port de Cotonou est chargée de gérer le domaine du port, d'en assurer l'entretien et l'exploitation, d'y exécuter tous travaux notamment les travaux d'amélioration et d'extension du domaine portuaire, d'exécuter toutes opérations se rattachant directement à l'objet social ».

¹³⁰ « MARTIN-PANNETIER (O.) », cité par GROSDIDIER DE MATONS (J.), *Le régime administratif et financier des ports maritimes*, Paris, L.G.D.J., 1969, p. 278.

¹³¹ L'évolution de la situation juridique du port d'Abidjan est un peu semblable à celle de Dakar. Au lendemain des indépendances, le port d'Abidjan est érigé en établissement public doté de la personnalité morale par la loi n° 60-85 du 10 février 1960. Le 1^{er} janvier 1971, le port acquiert son autonomie (par rapport à la Direction Générale des Travaux publics dont il dépendait) par la loi des finances n° 70-726 du 31 décembre 1970 qui en fait un E.P.I.C. doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ainsi naît le Port Autonome d'Abidjan placé sous la tutelle financière du Ministère de l'économie et des finances et sous la tutelle administrative du Ministère des travaux publics et des transports. Ce statut d'E.P.I.C. sera remplacé par celui de société d'État institué par le décret n° 92-940 du 23 décembre 1992.

On retiendra de ces différentes dispositions que les ports autonomes sont des personnes morales de droit public à vocation spéciale, rattachées à l'État et soumises à son contrôle administratif et qu'elles exercent leurs missions à « *l'intérieur des limites de la circonscription du port* » qui constitue leur zone d'action potentielle. Cette définition est sans incidence sur la propriété des terrains qu'elle renferme et sur la consistance de la domanialité publique¹³².

Cependant, force est de constater que ce principe de spécialité peut toujours connaître des limites ou plutôt être sujet à des extensions.

B. Les limites au principe de spécialité

L'action du P.A.D. connaît, comme tout port autonome, deux limites : l'une sur le plan spatial et l'autre quant à son objet : la spécialité¹³³. Certes, la loi n° 87-28 du 18 août 1987 précise le domaine d'intervention du port, mais cet établissement portuaire peut aussi exercer des activités qui ne sont pas expressément prévues par les textes .

Selon la doctrine du Conseil d'État français, il n'appartient pas à l'établissement public d'entreprendre des activités extérieures à cette mission ou de s'immiscer dans de telles activités. Si ce principe de la spécialité invite, pour déterminer la nature des activités confiées à l'établissement public, à se reporter à ses règles constitutives telles qu'elles ont été définies en l'espèce par la loi, rien n'interdit à ce qu'un établissement public exerce d'autres activités extérieures à sa mission. Cette étendue des missions des ports maritimes autonomes est assez largement sous entendue dans les textes de 1987 concernant la société nationale du port de Dakar.

¹³² ANONYME, *Réforme française des ports*, Dossier de presse du 15 janvier 2008. Source : <http://www.info.fr>. Dernière visite le 20 août 2010.

À travers cette réforme, la loi recommande le maintien du statut d'établissement public bien adapté aux missions d'aménagement, de gestion et de développement du domaine, d'autant plus que les pratiques comptables et de gestion tendent de plus en plus à rapprocher les établissements publics industriels et commerciaux que sont les ports autonomes des sociétés.

¹³³ REZENTHEL (R.), *Le droit portuaire, Tome II : Les régimes portuaires dans le monde, l'Union Européenne et les ports maritimes*, Cours de droit portuaire, Université de Nantes, 1997, p. 20.

Cette même étendue se trouve dans le code des ports maritimes français mais aussi dans la jurisprudence de ce pays qui a une conception souple du principe de « spécialité ». En effet, l'article 4 du décret n° 87-16 du 16 octobre 1987 portant approbation des statuts du Port Autonome de Dakar¹³⁴ dispose en son alinéa 2 que :

« Toutefois, le Ministre assurant la tutelle technique peut proposer à l'État de prendre en charge tout ou partie du financement d'infrastructures de base :

- la création ou l'acquisition et l'exploitation de tous fonds ou établissements de même nature ;*
- la participation de la Société, par tous moyens et sous quelque forme que ce soit, à toutes sociétés créées ou à créer ;*
- et généralement, la réalisation de toutes opérations commerciales, industrielles, mobilières, immobilières se rattachant directement ou indirectement à l'objet ci-dessus défini ».*

Le Conseil d'État français a pu estimer, au sujet de voies navigables de France, qu'un établissement public pouvait utiliser le domaine public qui lui était affecté à des fins autres que celles qui lui sont explicitement attribuées par la loi. Il a, tout de même, pris la précaution de définir les conditions de cette utilisation « souple » en ces termes :

« Le principe de spécialité qui s'applique à un établissement public tel que voies navigables de France signifie que la personne morale, dont la création a été justifiée par la mission qui lui a été confiée, n'a pas de compétence générale au-delà de cette mission. Il importe peu à cet égard que le législateur ou le pouvoir réglementaire, lors de la création de l'établissement, n'ait pas entendu explicitement interdire d'autres activités.

¹³⁴ Décret n° 87-16 du 16 octobre 1987 portant approbation des statuts du Port Autonome de Dakar, J.O.S., 19 décembre 1987.

Toutefois, le principe ne s'oppose pas, par lui-même, même dans le silence des textes statutaires, à ce qu'un établissement public, surtout s'il a un caractère industriel et commercial, se livre à d'autres activités économiques, à la double condition :

- d'une part, que ces activités annexes soient techniquement et commercialement le complément normal de sa mission statutaire principale, en l'espèce, l'exploitation, l'entretien, l'amélioration, l'extension des voies navigables et de leurs dépendances et la gestion du domaine de l'Etat nécessaire à l'accomplissement de ces missions ;

- d'autre part, que ces activités soient à la fois d'intérêt général et directement utiles à l'établissement public notamment par leur adaptation à l'évolution technique et aux impératifs d'une bonne gestion des intérêts confiés à l'établissement, le savoir-faire de ses personnels, la vigueur de sa recherche et la valorisation de ses compétences, tous moyens mis au service de son objet principal »¹³⁵.

Le juge français tend ainsi à intégrer dans l'intérêt général, dont l'établissement public doit assurer la satisfaction, la bonne insertion de l'activité dans son environnement économique.

Si le port de Dakar constitue la principale place portuaire du Sénégal, le pays compte aussi d'autres infrastructures d'importance moindre. Seulement comme nous allons le voir, leur situation est très alarmante.

¹³⁵« Avis du conseil d'Etat n° 369.299 du 16 décembre 2003 » cité par ROSGOVAS (J.), *op. cit.*, p. 22.

§ 2. La situation des autres ports du Sénégal

Comme précédemment énoncé, le Sénégal dispose en plus du Port Autonome de Dakar, de deux ports secondaires (A) et, de l'avis de certains, de trois ports privés (B).

A. Les ports secondaires publics

Au Sénégal, l'emprise étatique demeure également forte dans les ports secondaires publics du Sénégal qui sont Kaolack et Ziguinchor¹³⁶. Cette emprise est consacrée par l'alinéa 1 de l'article 23 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996¹³⁷ portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, modifiée par les lois n° 2002-15 du 15 avril 2002 et n° 2004-21 du 25 août 2004 aux termes duquel :

« Le domaine public artificiel reste géré par l'Etat ».

La lecture de cette disposition nous confirme que la gestion des ports secondaires n'est pas vraiment concernée par le vaste mouvement de la décentralisation. En effet, la loi de 1996 marque la troisième étape de la décentralisation au Sénégal¹³⁸. Elle se

¹³⁶ Tout dernièrement, le Ministre de l'économie maritime a promis la construction d'un port sec à Foundiougne dans la région de Fatick. Si ce projet venait à être concrétisé, le nombre des ports secondaires s'agrandirait. Voir CISS (M.), « PARTENARIAT CHINE-SENEGAL: Un port à Foundiougne et réhabilitation de celui de Kaolack », Le Soleil, Quotidien sénégalais, 5 juin 2010.

¹³⁷ Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, J.O.S., 30 mai 1996.

¹³⁸ Sur ce point, il convient d'indiquer que le mouvement de la décentralisation a connu au Sénégal, depuis l'indépendance, une évolution en trois étapes:

- La première étape a été une décentralisation limitée (1960-1972) :

Au cours de cette période, la décentralisation était doublement limitée : d'abord, elle ne concernait que les communes, ensuite celles-ci ont vu leur autonomie fortement limitée par la loi n° 66-64 du 30 juin 1966 portant Code de l'administration communale.

- La seconde étape a consisté à promouvoir une décentralisation surveillée (1972-1990) ;

Cette période est caractérisée par la création des communautés rurales avec la loi n° 72-25 du 29 avril 1972. Cette loi permet l'entrée de la décentralisation dans le monde rural, mais l'autonomie des collectivités créées était très limitée.

- La troisième étape fut celle du renforcement et de l'élargissement de la décentralisation (1990-1996) ;

traduit concrètement par une plus grande responsabilisation des collectivités locales et un certain transfert de compétences auxdites collectivités¹³⁹. Cependant, ce transfert de compétences ne concerne pas la partie du domaine public constituée par les ports secondaires. Il en résulte ainsi une gestion étatique.

Les collectivités locales ne sont pas des établissements publics et la seule limite à leurs compétences est définie par les lois qui les concernent. Le domaine public qui leur est affecté, en vertu de la loi de 1996 précitée, reste la propriété de l'État, soumis en tant que tel au Code du domaine de l'État.

De même, conformément à l'article 23 précité, la compétence en matière portuaire et la propriété des dépendances du domaine public portuaire ne sont pas transférées aux collectivités locales. Ainsi, au Sénégal, il n'existe pas de « *domaine public portuaire décentralisé* ».

Partant de ce constat et en l'absence de disposition législative explicite sur cette question, nous pouvons affirmer que l'obligation de respecter la destination du domaine publique portuaire s'applique à ces ports. C'est sans doute, ce mode de gestion qui constitue l'une des raisons de la situation actuelle des ports secondaires. En effet, en 2004 à la demande de l'État sénégalais, des études ont été faites pour promouvoir le développement de ces ports. Le constat qui en découle est alarmant et tourne autour de quatre points¹⁴⁰.

Le point fondamental de cette étape a été l'instauration d'une décentralisation régionale avec l'érection des régions en collectivités locales par la loi n° 96-06-du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales.

¹³⁹ L'article 17 de la loi de 1996 énonce que : « *Dans le respect des principes et dispositions de la loi sur le domaine national et du code du domaine de l'État, en tout ce qui n'est pas contraire à la présente loi, les compétences transférées aux régions, communes et communautés rurales en matière domaniale concernent la gestion et l'utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national* ».

¹⁴⁰ Cette étude a été réalisée avec le concours de la BCEOM (société Française d'ingénierie) et avec le financement de la BIRD/IDA. Voir annexes, pp. 358 et s.

- *L'insuffisance notable de l'État dans son rôle de puissance publique au regard de l'activité des ports secondaires*

Il a été observé que la politique portuaire nationale, ces dernières décennies, n'a pas pris en compte le rôle que pouvaient et devaient avoir les ports secondaires dans les stratégies d'aménagement du territoire au service d'une distribution beaucoup mieux équilibrée de l'activité économique sur l'espace national. Les ports secondaires n'ont pas bénéficié des programmes majeurs de remise à niveau, de développement et d'adaptation aux besoins des grandes infrastructures de transport. Leurs caractéristiques sont devenues obsolètes et constituent une contrainte rédhibitoire pour le développement de leur activité. Ces ports se cantonnent à un rôle marginal dans la satisfaction des besoins du commerce extérieur sénégalais.

- *Le peu de résultats des concessions d'outillage public*

Les ressources financières générées dans le cadre des concessions d'outillage public portuaire aux chambres de commerce, avec leurs conditions d'emploi, n'ont pas permis de développer l'activité et de faire des ports secondaires de véritables outils de développement économique et social des régions concernées. Bien que les concessionnaires bénéficient de certaines redevances portuaires (droits de port) normalement perçues par le concédant pour l'amortissement et l'entretien des grandes infrastructures portuaires, ils ne participent en rien à la couverture de ces charges.

De plus, en contradiction avec les clauses du cahier des charges, une part des ressources financières des concessions est affectée à des fins autres que celles qui concernent le développement de l'activité portuaire.

- *L'absence des collectivités locales du processus décisionnel régissant l'activité et le développement des ports secondaires*

Si la loi de 1996 précitée donne des compétences et des responsabilités aux collectivités locales en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, il n'y a pas eu, jusqu'alors, de transfert explicite de compétence dans le domaine portuaire.

En effet, même s'il est prévu que : « *toutes autres compétences seront progressivement transférées aux collectivités locales par la loi* »¹⁴¹, celles-ci, pour l'heure, n'ont pas la maîtrise des leviers majeurs et outils stratégiques que peuvent et doivent constituer les ports secondaires pour assumer ces responsabilités.

- *La faible implication du secteur privé dans l'activité portuaire*

Les conditions d'implantation sur le domaine public liées aux ports secondaires, d'installations privées qui complètent utilement les équipements publics ou qui assurent des productions ou services d'un grand intérêt pour l'économie du pays, n'offrent aucune garantie à l'investisseur. Aucune structure de concertation n'est instituée qui permettrait aux opérateurs économiques (opérateurs au commerce extérieur, chargeurs et professions portuaires, auxiliaires des transports maritimes) d'être consultés :

- Au niveau de chaque port : sur le fonctionnement général du port, l'organisation des opérations ainsi que la tarification portuaire.

¹⁴¹ Article 5 alinéa 2 de la loi de 1996 précitée.

- Au niveau national : sur la politique portuaire en général, l'efficacité du système portuaire et la chaîne de transport au service du commerce extérieur, le développement des capacités portuaires, la facilitation des procédures.

Il faut juste ajouter que le faible niveau d'activités des ports secondaires par rapport à l'activité portuaire nationale globale et leur rôle très limité au service des échanges extérieurs du pays font que leur efficacité et leur développement ne sont pas une préoccupation majeure constante pour les instances nationales. L'état actuel de délabrement et d'obsolescence technique des outils fait qu'ils ne traitent qu'un trafic marginal, captif pour l'essentiel.

Cette situation résulte aussi de l'inexistence d'un cadre institutionnel, organisationnel et opérationnel associant l'État aux chambres de commerce concessionnaires de l'outillage public portuaire.

En plus de ces ports secondaires, le Sénégal possède, de l'avis de certains, des ports privés.

B. L'existence de ports privés du Sénégal?

La question de l'existence des ports privés mérite d'être posée car un port privé suppose des installations et des intérêts privés. Et quid même des sources du droit portuaire?

Le droit portuaire est une branche du droit qui fait appel aux règles applicables en droit commun mais comporte également des dispositions spécifiques. Dans les sources du droit interne, les règles présentent un caractère législatif. Il peut y avoir également une application de règles contractuelles à savoir des dispositions contenues dans les divers accords et conventions privés. C'est dire que les activités portuaires constituent un formidable domaine d'étude où les règles spécifiques et le droit commun tentent de se concilier et où le droit public et le droit privé s'affrontent.

Même si dans le langage courant on appelle les « *Lyndiane* », « *Diorhane* » et « *Mbao* » des ports privés¹⁴², aucune législation ne fait référence à cette catégorie de ports. Mais dans ce cas pourquoi ports privés?

À notre avis, il s'agit d'une appellation couramment utilisée et qui, à force d'être répétée, a fini par avoir un certain écho. Nous pouvons même soutenir que le concept de « *port privé* » sied mal avec l'économie sénégalaise.

Certes, il existe au Sénégal plusieurs quais d'attache. Seulement, les textes en vigueur ne les qualifient pas de ports publics ou privés. C'est le cas notamment de Saint-Louis qui est classé dans la catégorie des ports secondaires alors que les textes en la matière ne le qualifient pas comme tel. En effet, le diagnostic (étude précitée) effectué par un groupe d'ingénieurs et de représentants étrangers retient seulement les ports de Ziguinchor et de Kaolack comme ports secondaires.

Il est vrai que le port de Saint-louis a joué un rôle important dans le transport maritime de l'Afrique de l'Ouest. Si Dakar a été choisi pour devenir un port autonome, c'est bien à cause de sa situation géographique comme le stipule cet extrait d'un rapport du conseil économique et social du Sénégal rédigé en 1999 :

« L'emplacement du port de Dakar a été choisi en fin du siècle dernier, au détriment de Rufisque et de Saint-Louis, en raison du site nautique exceptionnel de la baie. Ses qualités naturelles sont toujours d'actualité et, sur ce point, en font techniquement le premier port africain en termes d'accès, de sécurité nautique et indirectement de coût d'entretien ».

L'idée de l'existence de ports privés ne saurait prospérer et de ce point de vue nous ne pourrions pas être d'accord avec une telle assertion. Seulement, il s'avère nécessaire

¹⁴² DIOP (A.), *op. cit.*, p. 4.

pour le Sénégal de bien définir ses espaces portuaires. Ce qui, sans doute, contribuera à faciliter l'occupation du domaine public portuaire.

Section II : Les différents modes d'occupation du domaine public portuaire

Les ports maritimes font partie du domaine public maritime artificiel, lui-même élément du domaine public général dont il ne se distingue sur aucun point essentiel. Comme le Sénégal, la plupart des textes africains¹⁴³ ont repris le principe posé par l'article 538 du code civil français¹⁴⁴. Et au regard de ces textes, nous pouvons affirmer avec Monsieur NKOUNKOU que le régime français de la domanialité publique s'applique aux ports maritimes africains¹⁴⁵. La théorie du domaine public constitue avec celle du service public le fondement juridique du contrôle de l'État sur les activités portuaires.

Le Port Autonome de Dakar, comme toute personne morale, dispose d'un ensemble de biens et services dont il doit assurer l'administration. Néanmoins, il en confie l'exploitation à des entreprises capables de participer au développement du port. En effet, l'aménagement de l'espace industriel et portuaire de Dakar vise prioritairement à attirer des entreprises et des investisseurs privés susceptibles de générer ultérieurement des trafics portuaires grâce à la gamme de services qu'ils offrent à la marchandise et au navire. Cette mise à disposition se fait sous forme de contrats d'occupation. Il existe diverses formes d'occupation du domaine public portuaire dont: l'autorisation

¹⁴³ À titre d'exemple, nous pouvons citer l'article 1^{er} du décret camerounais n° 75-498 du 3 juillet 1975 qui classe le port de Douala-Bonabéri ainsi que ses dépendances immédiates et nécessaires (digues, jetées, docks, hangars, outillages etc) dans le domaine public. Nous retrouvons une disposition semblable dans le décret congolais du 7 janvier 1975 qui a étendu le domaine portuaire de Pointe-Noire. Cette étendue se justifie par la nécessité de doter le port d'un domaine foncier industriel et commercial pour permettre aux industries nées des activités d'extraction et d'exploitation pétrolières de bénéficier de facilités portuaires. Pour des précisions sur le port de Pointe-Noire, voir KINFOUSSIA (C.), *Le port de Pointe-Noire : administration et exploitation*, Mémoire D.E.S.S. de Droit des Activités Maritimes, Brest, 1982, p. 48.

¹⁴⁴ Rappelons que ce texte opère une distinction entre les biens en se fondant sur le critère de leur rapport avec ceux qui les possèdent. Ainsi, il fait une référence formelle au domaine public et énumère les biens insusceptibles de propriété privée notamment les ports.

¹⁴⁵ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 48.

d'occupation temporaire, la concession d'outillage public, l'autorisation d'outillage privé avec obligations de service public.

Ces dernières s'appliquent aux différentes composantes du domaine portuaire que sont d'une part les installations dont font partie les hangars et les terre-pleins (§ 1) et d'autre part les outillages publics (§ 2).

§ 1. L'occupation des hangars et des terre-pleins

Du fait du classement des ports sénégalais dans le domaine public maritime, les règles d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité (article 9 du code du domaine de l'État) s'appliquent sans ambiguïté. Ainsi, les terrains portuaires domaniaux ne pourront être cédés et aucun droit réel, telle une hypothèque, ne pourra y être constitué. En outre, l'occupation du domaine portuaire est soumise à un ensemble de conditions qui témoigne de la volonté de l'autorité portuaire de respecter la destination de son domaine.

Toute occupation du domaine public et de surcroît du domaine portuaire doit être autorisée en tenant compte de la nature de l'activité qui va s'y exercer et, ce, au regard de l'intérêt général et des garanties qu'elle présente pour la meilleure utilisation dudit domaine. Pour occuper le domaine public portuaire, l'occupant a donc besoin d'une autorisation.

L'autorisation d'occupation du domaine public portuaire est un acte administratif par lequel l'autorité gestionnaire du domaine autorise une entreprise privée à s'installer sur le domaine public. À Dakar, les textes régissant les autorisations d'occupations temporaires sont le Règlement d'exploitation du Port Autonome de Dakar (A) et la Convention Type portant cahier des charges et comportant occupation temporaire de dépendances du domaine portuaire (B). Cependant, ces deux instruments juridiques recèlent beaucoup d'insuffisances qu'il convient de souligner.

A. Le caractère obsolète du règlement d'exploitation

L'objet de l'autorisation d'occupation temporaire doit être conforme à l'affectation portuaire dudit domaine. Cependant, force est de constater que la définition de l'objet de l'autorisation telle qu'elle est donnée par les textes précités est insuffisante.

Le principal texte régissant les conditions d'exploitation du port de Dakar demeure le Règlement d'exploitation du P.A.D. Édité en 1965, ce texte est devenu obsolète et inadapté aux besoins portuaires. En effet, plusieurs notions ne sont pas répertoriées dans le corps de ce texte. À ce titre, nous pouvons par exemple citer la notion de « *terminal* » à conteneurs. Si certains textes portuaires africains font mention de cette notion même s'ils ne la définissent pas¹⁴⁶, au Sénégal elle est totalement absente dans le Règlement d'exploitation précité. Une référence à cette notion, voire sa définition, demeure une nécessité compte tenu de ce que le port de Dakar pratique la location de son terminal à conteneurs¹⁴⁷.

Pour combler cette lacune, le juriste est obligé de procéder à un regroupement d'éléments pouvant faire partie du terminal à conteneurs. De ce fait, on pourrait être conduit à l'appréhender comme un espace portuaire aménagé pour l'exploitation d'une activité spécifique. Peuvent être considérées, par exemple, comme des activités spécifiques, la manutention horizontale, la réception et le stockage des minerais, des charbons, des bois et des hydrocarbures.

Cette définition nous semble logique dans la mesure où, contrairement à certains pays¹⁴⁸, au Sénégal, le régime domanial constitue le cadre d'intervention des opérations

¹⁴⁶ Nous pouvons citer l'article 7 du décret camerounais du 26 septembre 1985 portant Règlement de police et d'exploitation dans les domaines portuaires qui stipule que : « *Les officiers et maîtres de port...sont chargés de faire respecter les règlements spécifiques à certains outillages et terminaux portuaires* ».

¹⁴⁷ Le dernier exemple est la concession du terminal à conteneur à Dubaï Port Authority depuis 2007.

¹⁴⁸ En France, par exemple les textes portuaires applicables aux ports maritimes autonomes prévoient l'implantation des terminaux à la fois sur le domaine public et sur le domaine privé. Voir NDENDÉ (M.),

de terminaux. En tout état de cause, un terminal aménagé pour le chargement et le déchargement des navires, ne peut qu'être situé à l'intérieur des limites administratives du port.

En outre, il n'est pas prévu dans le Règlement d'exploitation, la facturation des conteneurs vides. Or, on constate que ces derniers occupent une place importante du domaine dévolu au Port¹⁴⁹.

Ainsi, il fut nécessaire de congestionner l'espace portuaire concernant les surfaces de stockage de la marchandise, ce qui commande la prise de toutes les mesures tendant à favoriser le transit rapide des marchandises sur les terre-pleins afin d'optimiser l'utilisation des infrastructures existantes.

Face à cette situation, le Port Autonome de Dakar a mis en place une stratégie de réponse reposant sur la création de nouveaux espaces avec les projets majeurs d'extension du terminal à conteneurs¹⁵⁰ et la plateforme de distribution et des actions immédiates pour des solutions transitoires. Dans cette optique et pour consolider les acquis, le Conseil d'Administration du Port Autonome de Dakar a autorisé, lors de sa séance du 30 Décembre 2004, l'application de pénalités pour séjour abusif de conteneurs dans les parcs après une franchise de 15 jours à compter du 1^{er} février 2006¹⁵¹.

« *Les mécanismes juridiques d'exploitation des terminaux portuaires. (Essai de synthèse et approches comparées)* », A.D.M.O., Tome XXIII, 2005, pp. 200 et s.

¹⁴⁹ La redevance conteneurs, qui est à sa 2^{ème} année d'application, a connu une hausse de 42,34%. En effet, elle est passée de 2. 255. 856. 309 FCFA (3. 439. 030,773 £) à 3. 211. 022. 112 FCFA (4. 895. 171,653 £). Source : <http://www.portdakar.sn>. Dernière visite le 10 juillet 2010. Voir aussi, ANONYME, « *Hausse de 6 % de la dette et recul de bénéfice de 700 millions de FCFA; Le Port de Dakar en eaux troubles* », Walfadjri, Quotidien sénégalais, 17 août 2010, pp. 5-6.

¹⁵⁰DIOP (A.), *op. cit.*, p. 11.

¹⁵¹ Note d'information du directeur du Port Autonome de Dakar le 1^{er} juin 2006. Voir annexes, pp. 358 et s.

Comme le Règlement d'exploitation, le cahier des charges contient des insuffisances susceptibles de porter préjudice aux occupants portuaires

B. Le caractère lacunaire du cahier des charges types portant occupation du domaine public portuaire

La Convention Type portant cahier des charges et comportant occupation temporaire de dépendances du domaine portuaire est peu adaptée au développement des différents secteurs d'activités qui se sont établis dans l'espace portuaire. En effet, elle recèle des obstacles juridiques qui ont constitué un frein au développement des investissements à l'intérieur du Port Autonome de Dakar.

En procédant par une approche historique, nous pouvons noter que la délivrance d'autorisation d'occupation temporaire pour l'installation des équipements nécessaires au développement de l'activité portuaire s'opérait dans des conditions trop restrictives : la durée de l'autorisation (9 ans) était trop courte pour permettre l'amortissement des investissements dans des conditions financièrement satisfaisantes ; ensuite l'autorisation était révocable à tout moment et enfin, la révocation de l'autorisation n'ouvrait droit à aucune indemnité.

Pour mettre fin à cette situation, il fut adopté une loi du 22 décembre 1992 modifiant l'article 3 de la loi du 18 août 1987 autorisant la création de la société nationale du Port Autonome de Dakar.

Les nouvelles dispositions introduites par cette loi apportèrent une amélioration importante aux bénéficiaires des autorisations d'occupation temporaire. Les changements notés sont les suivants :

- La durée d'autorisation a été allongée à 25 ans renouvelables ;
- L'affectataire peut dorénavant, sur les constructions autorisées et les équipements immobilisés, consentir des hypothèques ou nantissements ;

- Le retrait de l'autorisation ne peut être prononcé que pour cause d'utilité publique. En cas de retrait de l'autorisation, l'affectataire bénéficiera d'une indemnité couvrant le dommage subi ;
- La révocation de l'autorisation peut être prononcée par la société nationale du P.A.D., dans les conditions prévues par la convention, en cas de violation de ses obligations par l'affectataire ;
- Pendant la durée de l'occupation, l'affectataire exerce tous les attributs de la propriété sur les constructions autorisées et sur les équipements immobilisés. La location ou la vente de ces biens doit avoir été autorisée par la société nationale du P.A.D. dans les conditions prévues par la convention.

Malgré les évolutions notées dans ce domaine, il subsiste des imperfections dans le corps même de la convention. À certains égards, la sécurité juridique qui doit garantir l'activité des opérateurs économiques continue de poser problème, notamment avec la possibilité de révocation de plein droit de l'autorisation d'occupation temporaire, après mise en demeure restée vaine. Dans le même ordre d'idées, on note que le régime de la responsabilité portuaire n'est pas clairement abordé par la convention. Au contraire, le texte se limite à évoquer les sanctions qui pèsent sur l'occupant en cas de défaillance contractuelle.

Outre l'occupation des hangars et terres pleins, les concessions d'outillage publics constituent un autre mode d'occupation du domaine public portuaire.

§ 2. Les concessions d'outillages publics portuaires

En vertu des articles 11 et 16 de la loi n° 76-66 portant Code du domaine de l'État, le domaine public peut faire l'objet de concessions réservées aux installations ayant un caractère d'intérêt général moyennant le paiement de redevances. Les ports maritimes, du fait de leur implantation sur le domaine public, peuvent donc autoriser des concessions portuaires. À ce titre, l'article 5.B du décret du 19 décembre 1987 portant statut du P.A.D. dispose dans son alinéa 4 que :

« Le Port Autonome de Dakar pourra procéder à la concession ou à la location à son profit des parcelles du domaine mises à sa disposition ».

Cette disposition est semblable à celles que l'on retrouve pratiquement dans tous les textes réglementaires africains en matière portuaire. En guise d'exemple, l'article 6 du décret camerounais n° 99/128 du 15 juin 1999 précité énonce que :

« Les activités commerciales et industrielles s'exerçant au sein de chaque port autonome font l'objet, par l'organisme portuaire autonome, de concessions ou de transfert au secteur privé... ».

En droit portuaire sénégalais, la notion de concession d'outillage public n'est pas précisément définie. Cependant, sa différenciation avec les autres modes d'occupation du domaine public portuaire et les autres composantes de la catégorie de délégation du service public permet de mieux appréhender ses contours. Selon l'article 10 nouveau alinéa 3 de la loi n° 2006-16 du 30 juin 2006¹⁵² modifiant la loi n° 65-61 du 19 juillet 1965 portant COA :

« La convention de délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie, pour une période déterminée, la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité, à un délégataire public ou privé. La rémunération du délégataire est totalement ou essentiellement liée aux résultats provenant des revenus de l'exploitation du service.

¹⁵² Loi n° 2006-16 du 30 juin 2006 modifiant la loi n° 65-61 du 19 juillet 1965 portant Code des obligations de l'administration, J.O.S. n° 6291, 5 août 2006.

Le délégataire peut être chargé soit de la seule gestion du service public soit, en sus de la gestion, de la construction des ouvrages ou de l'acquisition des biens nécessaires à l'exploitation »¹⁵³.

Ce texte fixe la ligne de démarcation entre la concession et le marché public. Ce dernier donne lieu au paiement de la prestation par le maître de l'ouvrage ou de la personne publique bénéficiaire. Or, la concession fait appel à une rémunération perçue sur les usagers. La concession se distingue aussi de l'affermage par la réalisation d'ouvrages qu'elle implique. L'affermage consiste dans le fait de confier à un tiers l'exploitation d'ouvrages existants.

Le recours au système de la concession d'outillages publics se justifie dans la plupart des cas par l'importance pour l'autorité portuaire de supporter les coûts d'acquisition de l'outillage. Le plus souvent, elle en confie la gestion et l'exploitation à une personne morale de droit privé dans le cadre d'une concession. Il s'avère nécessaire de s'intéresser d'abord au contenu de la notion de concession d'outillages publics portuaires (A) pour ensuite déterminer le régime juridique qui lui est applicable (B).

A. Le contenu de la notion de concession d'outillages publics

Comme le précise Monsieur REZENTHEL : « *Le régime de la concession permet à des entreprises privées d'assurer la gestion d'un service public en contrepartie d'une rémunération qui ne peut être limitée que pour un motif d'intérêt général* »¹⁵⁴

Ainsi, nous pouvons considérer que la concession d'outillages publics est un contrat par lequel l'autorité portuaire, personne morale de droit public appelée « *concedant* »,

¹⁵³ Ce texte est la copie conforme de l'article 38 de la loi française n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (dite loi sapin).

¹⁵⁴ REZENTHEL (R.), « *La privatisation des ports maritimes* », J.M.M., 14 novembre 1997, p. 2624.

charge une personne physique ou morale, « *le concessionnaire* », de construire ou de faire construire, d'exploiter et d'acquérir à ses risques et périls, pour une longue durée un outillage public portuaire moyennant une rémunération payée par l'usager sous forme de redevance.

Cette définition fait clairement ressortir deux composantes essentielles de la notion de concession d'outillages publics portuaires : l'obligation de service public et la redevance.

Aux termes de l'article 16 alinéa 3 du Code du domaine de l'État, la concession doit respecter l'obligation de service public. Le respect de cette obligation devient ainsi une condition d'occupation du domaine public y compris celui portuaire.

La concession étant un contrat, un document appelé cahier des charges fixe les droits et obligations ainsi que les responsabilités du concédant et du concessionnaire. Il précise également les principales techniques de la concession d'outillage portuaire. L'objet, les conditions techniques et financières sont les mêmes que pour l'autorisation d'occupation temporaire. Néanmoins, le contrat de concession peut présenter des difficultés d'application à cause de la dichotomie du régime juridique qu'il peut impliquer.

B. Dichotomie du régime juridique applicable aux concessions d'outillages publics portuaires

L'environnement juridique de la concession est, sur certains aspects, commun à d'autres contrats d'occupation du domaine public portuaire¹⁵⁵. En effet, la concession est un contrat administratif soumis aux principes généraux de cette catégorie de contrats, avec la

¹⁵⁵ REZENTHEL (R.), « *Les concessions portuaires* », Communication lors du séminaire international de l'Institut Eurafrique Export organisé, du 16 au 20 novembre 2009 à Nantes, sur le thème : « *La maîtrise des activités maritimes et des transports dans un monde en mutation* », Article publié à la Revue Africaine des Affaires maritimes et des Transports, n°2, juillet 2010, pp. 53 et s.

particularité que le droit d'exploiter un service public ou de réaliser des ouvrages publics donne lieu à une autorisation d'occupation du domaine public portuaire.

La dichotomie du régime juridique des concessions se justifie par le fait qu'aussi bien les juridictions administratives et judiciaires se déclarent compétentes pour la même activité. Ce conflit de compétence se manifeste à travers les contentieux portant sur les tarifs d'usage des outillages et dans la nature des clauses déterminant les obligations respectives des parties.

L'exploitation des outillages publics relève du service public à caractère industriel et commercial. Dans ces conditions, les concessions d'outillages publics, qui sont toujours des concessions de travaux publics puisque l'outillage d'un port est un ouvrage public¹⁵⁶, sont aussi des concessions de service public industriel et commercial. De ce fait, les litiges nés de l'interprétation des textes réglementaires relatifs à l'application des redevances d'usage portuaire relèvent de la compétence des juridictions judiciaires. Et cela même si le barème des redevances est établi par l'autorité portuaire et que ce barème constitue un acte administratif susceptible d'un recours pour excès de pouvoir.

Au Sénégal, le gestionnaire des outillages portuaires dans le cadre de l'autorisation d'outillage privé avec obligation de service public n'est pas libre de fixer les tarifs d'usage de ses installations. Les règlements particuliers d'exploitation du port lui font obligation de se soumettre à une procédure d'instruction préalable à l'issue de laquelle l'autorité portuaire donne son visa pour l'application des tarifs. Le non-respect de cette procédure rend les litiges illégaux. Il en sera de même du relèvement des tarifs. L'utilisation des outillages publics donne lieu au paiement d'une redevance pour service rendu. Et il doit y avoir une adéquation entre la prestation fournie et le prix demandé. Ainsi, le montant de la redevance ne peut inclure que des sommes qui sont

¹⁵⁶ C. E français 26 juin 1974, Port Autonome de Marseille, Lebon, p. 369.

destinées à couvrir les charges de service (article 10 de l'arrêté interministériel n° 806 du 24 janvier 1970 déjà cité).

Concernant les clauses destinées à déterminer les obligations respectives des parties, elles sont de deux ordres : les clauses contractuelles et les clauses réglementaires. Ces clauses sont contenues dans le cahier des charges.

Les clauses contractuelles sont celles qui concernent les relations entre le concédant et le concessionnaire. Elles ne peuvent pas faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Elles portent essentiellement sur le fonctionnement des installations concédées. Par exemple, les clauses relatives à l'état des terrains concédés, les clauses relatives aux dessertes routières ou ferroviaires et celles relatives à l'utilisation des terrains.

Les clauses réglementaires sont les clauses qui touchent à l'organisation du service public. Elles peuvent être modifiées unilatéralement par le concédant, mais le cas échéant elles peuvent être annulées par le juge en cas de recours pour excès de pouvoir. Il en est ainsi, par exemple, de la clause sur la durée par laquelle le concédant peut par un avenant au cahier des charges imposer une réduction sur la durée de la concession.

Conclusion du titre 1

L'étude de ce premier titre nous a permis de nous intéresser à la complexité du domaine public portuaire sénégalais. Cette complexité se manifeste à travers l'éparpillement des textes régissant la matière, ce qui constitue une première difficulté de compréhension. Cette nature hybride du droit portuaire sénégalais s'explique par le fait que c'est un droit en gestation.

Notre démarche, au sein de ce titre, a été de présenter d'abord la manière dont est géré et exploité le domaine public portuaire au Sénégal. Une telle approche nous a permis de déceler les lacunes et les imprécisions ou parfois même les silences des textes portuaires sénégalais. En effet, certaines notions sont imprécises dans les textes au moment où d'autres, comme le « *terminal à conteneurs* » ne sont mentionnées nulle part.

Ensuite, nous avons étudié les modes d'occupation portuaire du Port Autonome de Dakar. Ce qui nous a permis de nous rendre compte de la place importante occupée par le principe sacro-saint de service public. Le constat qui en résulte est que la gestion portuaire sénégalaise est caractérisée par la consistance et la destination du domaine public portuaire.

En outre, notre analyse nous a permis de nous intéresser à la situation alarmante des ports secondaires dont les préoccupations ne semblent pas, pour l'heure, faire partie des priorités des autorités sénégalaises.

Aux termes de ce titre, nous pouvons penser que le mode de gestion et d'exploitation portuaires sénégalais risque de rencontrer des difficultés d'adaptation aux besoins des usagers portuaires.

TITRE II.

LES DIFFICULTÉS D'ADAPTATION D'UN TEL MODÈLE AUX BESOINS ACTUELS DU SÉNÉGAL

Les industries du transport maritime et de la gestion portuaire ont profondément changé au cours de la décennie écoulée. Ces changements ont commencé à avoir un impact sur l'Afrique subsaharienne et continueront d'influencer le secteur portuaire et les transports maritimes de la sous-région¹⁵⁷.

Le choix d'un port repose aussi bien sur la qualité des infrastructures (chenaux d'accès, balises, quais, plateforme, écluses) et des superstructures (terre-pleins, magasins, hangars, équipements etc.) que sur la rapidité et la fiabilité des opérations qui y sont effectuées.

Ces opérations qui constituent l'essentiel des activités portuaires sont assurées, au Port de Dakar, par des entreprises privées, lesquelles sont liées par des contrats d'occupation avec le port. Cette situation s'explique par le fait que l'exploitation portuaire requiert des investissements lourds qui sont parfois difficiles à supporter pour l'organisme portuaire. Ce dernier reste cantonné à la gestion des activités portuaires. Or, comme souligne Monsieur NGNINTEDEM, « *gérer c'est administrer, conduire, organiser ou gouverner* ». En d'autres termes, les missions de l'organisme portuaire doivent avoir pour objectif la compétitivité du port, laquelle repose, en partie, sur une gestion rentable et efficace. Pour cela, cette gestion doit échapper aux contraintes et rigidités administratives paralysantes.

¹⁵⁷ HARDING (A.), PALSSON (G.), RABALLAND (G.), *Ports et transport maritime en Afrique de l'Ouest et du Centre: les défis à relever*, Document de travail SSATP n° 84F sur le « *Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne* », mai 2007, p. 1.

Le programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne (SSATP) est un partenariat international qui vise à faciliter l'élaboration de politiques et à renforcer les capacités dans le secteur des transports en Afrique subsaharienne.

Aujourd'hui, le mouvement progressif de la mondialisation fait peser de lourdes demandes sur les ports africains, comme ceux du Sénégal, en termes de volume et de qualité des infrastructures, de fréquence du dragage et d'efficacité de la gestion portuaire. Cela se comprend aisément car une bonne politique de gestion portuaire est importante pour assurer l'efficacité du transport maritime d'un pays. Et le principal objectif d'une politique de transport maritime doit être de faire bénéficier aux exportateurs et aux importateurs des tarifs les plus compétitifs. Seulement, la rentabilité d'un port ne doit pas profiter qu'aux seuls importateurs et exportateurs. Elle doit aussi permettre aux acteurs portuaires de rentabiliser leurs investissements. Or de nos jours, les textes sénégalais ne facilitent pas tellement aux occupants portuaires une telle rentabilisation.

Ces textes qui datent, pour l'essentiel, au lendemain des indépendances¹⁵⁸, imposent des rigidités qui placent les occupants portuaires dans un statut précaire. Ces derniers ne disposent pas de droits réels importants et le régime de responsabilité qui leur est appliqué est disproportionné par rapport à celui de leur cocontractant. Il se pose ainsi un problème d'adaptation de besoins réels et actuels du pays avec l'efficacité des dits textes.

Les difficultés résultant de la gestion et de l'exploitation portuaires au Sénégal peuvent être analysées autour de deux axes. D'abord cette forme de gestion est inadaptée aux exigences économiques du pays. En effet, au moment où le Port de Dakar projette de rentrer dans la catégorie des ports de « *troisième génération* », le statut précaire des occupants de son domaine, les lourdeurs et lenteurs des administratives et douanières, ainsi que les difficultés de recouvrement des taxes domaniales constituent autant de freins à sa compétitivité (CHAPITRE I).

¹⁵⁸ Il s'agit, entre autres, du décret du 19 mai 1965 portant Règlement d'exploitation du Port Autonome de Dakar et de la Convention-Type portant cahier des charges types comportant occupation du domaine portuaire précités.

À cela s'ajoute un régime de responsabilité disproportionné car prévoyant une présomption d'irresponsabilité de l'autorité concédante (l'autorité portuaire) instaurant ainsi un déséquilibre entre les différentes parties aux contrats d'occupation portuaire (CHAPITRE II).

CHAPITRE I. UNE FORME DE GESTION ET D'EXPLOITATION PORTUAIRES INADAPTÉE AUX EXIGENCES ÉCONOMIQUES DU PAYS

Au Sénégal, l'emprise de l'État sur la gestion portuaire est encore très forte. Certes, une telle forme de gestion se justifie par la défense de l'intérêt général mais, force est de constater qu'une politique publique portuaire doit avoir un objectif économique d'autant plus que les activités de nature économique d'un port sont soumises pour l'essentiel au droit privé¹⁵⁹; d'où la complexité du droit portuaire.

Depuis quelques années, les autorités sénégalaises ont entrepris la réalisation de grands projets portuaires. Ces projets appelés les « *chantiers du futur* » ont pour objectif de faire du Port Autonome de Dakar « *Un pôle de compétitivité et d'intégration sous régionale* »¹⁶⁰. En effet, dans l'optique de faire face à la concurrence de ses voisins africains (notamment ceux en Côte d'Ivoire) dans le secteur du transport maritime, le Port de Dakar a entrepris la réhabilitation du môle 2 et l'extension du terminal à conteneurs.

L'extension de ce terminal permet d'améliorer à terme les capacités d'accueil des portes conteneurs. En plus d'accueillir des navires avec des tirants d'eau allant jusqu'à 13 m, cette réalisation permettra par ailleurs d'améliorer la manutention portuaire avec la mise en place de portiques.

¹⁵⁹ REZENTHEL (R.), « *La libéralisation de la gestion portuaire* », A.D.M.O., Tome XXIV, 2006, p. 331.

¹⁶⁰ DIATTA (M-L.), GUEYE (M.), SANE (I.), « *Port Autonome de Dakar : un pôle de compétitivité et d'intégration sous régionale* », Le Soleil, Quotidien sénégalais, Étude n°6, mars 2007, pp. 7 et s.

Quant à la réhabilitation du môle 2, elle consiste en une rénovation des infrastructures construites entre 1904 et 1910, mais aussi à l'aménagement d'un nouveau quai. Ainsi, ce « *projet, par l'extension de ses terre-pleins, s'inscrit résolument dans l'accélération des déchargements des navires qui prendront moins de temps au port. La réhabilitation et la modernisation des deux quais donneront au port la possibilité d'accueillir un plus grand nombre de navires* »¹⁶¹. Seulement, cette politique de modernisation des infrastructures très louable ne s'accompagne pas de l'actualisation des textes réglementant les conditions d'occupation du domaine portuaire.

Cette situation ne paraît pas très favorable pour les entreprises qui interviennent dans le domaine portuaire. Ce régime strict de la domanialité publique apporte beaucoup de contraintes aux investisseurs car s'il assure une protection efficace du domaine, en revanche il constitue un frein aux investissements privés en raison du principe de précarité des occupations domaniales (Section 1).

En plus de la précarité des occupations domaniales, les lenteurs administratives et les difficultés de recouvrement des taxes domaniales rendent ce mode de gestion et d'exploitation peu adapté aux exigences économiques actuelles du Sénégal (Section 2).

¹⁶¹ SANE (I.), « *Réhabilitation du môle 2 : Ancrage dans une nouvelle dynamique de performance* », Le Soleil, *op. cit.*, p. 2.

Section I : La précarité des occupations domaniales

D'après l'article 9 du code du domaine de l'État, le domaine public est caractérisé par les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité. Ces deux principes, qui ne sont pas typiques au droit sénégalais¹⁶², ont pour objectif la défense de l'intérêt général.

Le principe d'inaliénabilité du domaine public correspond à l'usus, au fructus sans l'abusus. L'usus correspond au droit qu'a l'occupant d'user de la chose et le fructus celui d'en percevoir les fruits. Donc titulaire d'un droit de jouissance, l'occupant du domaine public peut user de la chose et d'en percevoir les fruits, mais non d'en disposer ou d'en altérer la subsistance.

L'État sénégalais, dépositaire du patrimoine national, doit préserver l'intégrité dudit patrimoine tant que celle-ci est nécessaire à l'exercice des missions de service public. Cela emporte des effets tant pour l'État qui ne peut, par exemple, pas prendre des engagements hypothécaires sur le domaine public que pour les tiers contre les empiétements desquels il faut préserver le domaine. Il en découle que le domaine public ne peut pas faire l'objet d'une vente, d'une appropriation à caractère permanent, ou d'une sujétion patrimoniale ou commerciale¹⁶³.

¹⁶² L'inaliénabilité et l'imprescriptibilité tirent leur fondement de l'Édit de Moulins de 1566 qui avait été pris dans l'ancien régime de la France. L'objectif de cet édit était d'empêcher à la Couronne royale de dilapider son domaine.

¹⁶³ Il faut remarquer ici que l'inaliénabilité dont sont frappés les biens du domaine public portuaire sénégalais est relative en ce sens qu'elle est prise en vue d'assurer la destination du bien; on parle alors volontiers de son affectation. Cette relativité appelle deux conséquences. D'abord, l'inaliénabilité disparaît dès lors que le bien, en l'occurrence portuaire, est désaffecté. La désaffectation consiste dans l'opération effectuée par l'administration portuaire en vue de faire passer une partie des biens de son domaine public dans son domaine privé. Ensuite, l'inaliénabilité des biens du domaine public n'existe que pour la frange de ses biens qui ont vraiment besoin de cette protection pour que le service public fonctionne correctement. Ainsi, les terrains non affectés directement au service font partie du domaine privé en l'absence de décision d'incorporation dans le domaine public.

Selon Fabrice BEIGNON, « *l'imprescriptibilité tend à refuser le bénéfice de la prescription à ceux qui possèdent le domaine public. Elle empêche à ceux qui croyaient prescrire d'acquérir la propriété du bien, quel que soit le type de possession et quelle que soit sa durée* ». ¹⁶⁴

Il va de soi que l'État sénégalais, par le biais de ses autorités portuaires, a comme objectif d'assurer une gestion efficace et rentable de son domaine public portuaire. Cependant la protection accrue qui entoure ledit domaine est susceptible de freiner les éventuels intervenants. En effet, la situation juridique de l'occupant du domaine public portuaire est très précaire.

Cette précarité se traduit aussi bien dans les manifestations de l'occupation que dans sa durée. Tout d'abord, l'occupation est limitée dans le temps et peut être révoquée à tout moment (§ 1). Ensuite, le titulaire d'une permission d'occupation du domaine dispose de peu de garanties en cas de révocation avant terme (§ 2).

§ 1. La rupture anticipée de l'autorisation domaniale

L'exécution d'une convention domaniale n'emporte pas de difficultés particulières tant que les parties respectent leurs droits et obligations respectifs inscrits dans le cahier des charges¹⁶⁵. L'administration portuaire se charge de mettre une parcelle de son domaine à la disposition de son cocontractant qui doit en respecter la destination telle qu'elle est définie dans le contrat.

La situation de l'occupant du domaine public portuaire n'est pas toujours très enviable à cause notamment du manque de stabilité. L'administration portuaire pouvant

¹⁶⁴ BEIGNON (F.), *La notion de domaine public maritime naturel : Recherche sur le caractère exorbitant du droit domanial*, Thèse de Droit, Nantes, 1998, p. 373.

¹⁶⁵ SYLVESTRE (J.), « *Contrat d'occupation du domaine public d'un Port Autonome : quelques réflexions sur le recouvrement des redevances domaniales et l'agrément du repreneur dans une procédure collective* », A.D.M.O., Tome XVIII, 1999, p. 217.

y mettre fin à tout moment. C'est dire que la précarité existe quel que soit le type d'occupation¹⁶⁶.

Comme nous l'avons souligné, le cahier des charges a pour objet de fixer les conditions dans lesquelles l'entreprise bénéficiaire d'une parcelle du domaine portuaire doit y exercer son activité. En effet, « *l'entreprise agréée est tenue de se conformer aux dispositions du Port Autonome de Dakar et à toutes dispositions qui pourront être prises concernant en particulier la voirie, l'hygiène et le bon emploi des ouvrages* »¹⁶⁷. Ce qui laisse entendre qu'une occupation portuaire peut parfois être abrégée si certaines conditions ne sont pas respectées.

Cette rupture anticipée de l'autorisation domaniale peut être le fait d'un retrait (A), mais aussi celui d'une abrogation ou d'une déchéance (B). Dans l'un comme dans l'autre cas, c'est l'administration portuaire qui prend le plus souvent l'initiative de la rupture.

A. Le retrait de l'autorisation

L'article 40 du C.O.C.C. définit le contrat comme une manifestation de volonté destinée à produire des effets de droit¹⁶⁸. De ce fait, il met en rapport des parties qui acquièrent, chacune, des droits et supportent des obligations. Mais aussi et surtout, le contrat repose sur un objet déterminé à l'absence duquel il perd de sa subsistance.

¹⁶⁶ SYLVESTRE (J.), *op. cit.* L'auteur explique la différence de traitement qui existe entre une permission (qui est réservée aux installations sans emprise sur le sol et d'une durée de vie limitée) et une concession qui concerne les ouvrages lourds avec emprise sur le sol et d'une durée longue.

¹⁶⁷ Article 1^{er} du titre 1^{er} de l'arrêté interministériel n° 806 M.T.P.U.T.C.A. du 24 janvier 1970 portant application du cahier des charges type, J.O.S., 14 février 1970.

¹⁶⁸ Article 40 du Titre 1^{er} du Livre 1^{er} de la loi n° 63-62 du 10 juillet 1963 relative à la partie générale du code des obligations civiles et commerciales du Sénégal, J.O.S., 15 janvier 1967.

Cette définition n'est pas spécifique au Sénégal; elle se retrouve dans toutes les législations juridiques de l'Afrique francophone à cause du mimétisme juridique. En effet, elle trouve sa source dans le Code civil français et plus précisément dans l'article 1101 qui stipule que : « *Le contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou ne pas faire quelque chose* ».

L'occupation du domaine public portuaire sénégalais prend le plus souvent la forme d'un contrat entre deux parties identifiées que sont le port et l'entreprise autorisée à s'implanter sur le domaine. Seulement, ce contrat étant d'adhésion, il instaure un certain déséquilibre entre les parties en instituant une situation précaire pour l'occupant portuaire. L'administration portuaire n'est pas tenue de laisser l'autorisation aller jusqu'à son terme. À tout moment elle peut y mettre fin. Ainsi, tout manquement aux conditions de la convention d'occupation par l'entreprise est susceptible d'entraîner le retrait de l'autorisation.

Le retrait de l'autorisation se fait par une décision administrative qui vise à remettre en cause le titre d'occupation. Il s'agit d'un retrait provisoire ou définitif conformément aux dispositions de l'article 11 du cahier des charges types portant occupation temporaire des dépendances du domaine portuaire du Port Autonome de Dakar. Le retrait s'analyse ici comme un acte juridique émanant directement d'une personne publique qui se trouve être le Directeur du port¹⁶⁹.

Cependant aux termes de la loi n° 92-63 du 22 décembre 1992 modifiant l'article 3 de la loi du 18 août 1987 autorisant la création de la société nationale du Port Autonome de Dakar, le retrait de l'autorisation ne peut être prononcé que pour cause d'utilité publique¹⁷⁰. En effet, le retrait d'une autorisation domaniale doit toujours être fondé sur un motif d'intérêt général. Et l'article 11 de la Convention Type portant Cahier des Charges de préciser que :

¹⁶⁹ En droit administratif sénégalais, quand on parle de retrait, nous pensons plutôt à la fin d'un acte administratif unilatéral. De façon schématique, nous pouvons définir l'acte administratif unilatéral comme un acte juridique adopté unilatéralement par une autorité administrative portant sur l'ordonnancement juridique et affectant les droits ou les obligations des tiers sans leur consentement. Partant de cette définition, le retrait d'un acte administratif unilatéral peut être analysé comme une opération par laquelle l'auteur de l'acte, ou son supérieur hiérarchique, le fait disparaître en annulant ses effets pour le passé et pour l'avenir. En d'autres termes, le retrait a des effets rétroactifs. Transposée en droit portuaire, cette rétroactivité du retrait se transforme en une indemnité, d'où la complexité du droit portuaire.

¹⁷⁰ Article 1^{er} de la loi n° 92-63 du 22 décembre 1992 modifiant l'article 3 de la loi du 18 août 1987, J.O.S., 30 janvier 1993, *op. cit.*

« Nonobstant la durée prévue à l'article 2 ci-dessus et étant observé que la domanialité publique du terrain s'oppose à ce que le bénéficiaire puisse évoquer, à son profit, l'application des dispositions législatives régissant les baux à loyer d'immeuble ou de locaux à usage commercial ou industriel, l'autorisation peut toujours être retirée par décision du Directeur du P.A..D, si l'intérêt général l'exige » ¹⁷¹.

La question est de savoir comment apprécier cette cause d'utilité publique. Nous savons juste que lorsque le retrait d'une autorisation est justifié par un motif d'intérêt général¹⁷², il n'y a pas lieu d'inviter l'occupant à présenter sa défense. En revanche, s'il s'agit d'une sanction, une telle procédure doit avoir lieu, sous peine de rendre illégale la décision de retrait¹⁷³.

Cette menace permanente du retrait des autorisations d'occupation constitue un handicap pour la rentabilité des investissements privés sur le domaine public portuaire sénégalais car les occupants peuvent à tout moment se voir priés de quitter les lieux¹⁷⁴. Il y a, de ce fait, un décalage entre le développement économique actuel et le statut de la domanialité publique portuaire.

En effet, alors que le domaine public portuaire est une source substantielle de produits financiers par la multiplication des autorisations d'occupation temporaires génératrices de redevances¹⁷⁵, le régime qui lui est applicable est susceptible de

¹⁷¹ Article 11 (Retrait de l'autorisation) de la Convention Type portant cahier des charges.

¹⁷² Le retrait d'une autorisation avant terme pour cause d'utilité publique donne lieu à une indemnité couvrant le dommage subi; ce qui, au Sénégal, constitue une évolution conséquente de la situation de l'occupant portuaire apportée par la loi de 1992 car une telle indemnité n'était pas prévue par les textes antérieurs.

¹⁷³ REZENTHEL (R.), « *Le régime de la domanialité dans les ports* », N.P.I., 28 Février 1998, p. 97.

¹⁷⁴ Tribunal Hors Classe de Dakar, Ordonnance de référé du 21 mars 2005, P.A.D. c/GIE T. Darou Minam, GIE Mouridoulah, Société MATPS, GIE A. NDIAYE, Moussa FALL.

Voir aussi Tribunal Hors Classe de Dakar, ordonnance de référé du 17 janvier 2004, P.A.D c/ Madiane KEBE : « *Attendu qu'il était spécifié dans la lettre portant autorisation d'occuper que cette autorisation était précaire et révoquant à tout moment et que le site concerné devait être libéré sans condition dès la première injonction de l'autorité portuaire* ».

¹⁷⁵ Article 8 de la convention type portant cahier des charges.

décourager les investisseurs privés dans la mesure où le renouvellement de l'autorisation n'est pas automatique si cette dernière arrive à son terme. L'utilisateur du domaine public portuaire sénégalais est, ainsi, soumis à une menace diffuse, générale, qui fait naître un cercle vicieux pesant sur les décisions d'investissements privés sur le domaine public portuaire. Pourtant, le régime de la domanialité publique a pour effet de permettre le déroulement normal et l'amélioration de l'exploitation portuaire, sans que la réalisation d'aménagements nécessaires au développement de l'activité soit gênée par le régime très protecteur de la propriété privée¹⁷⁶. Ainsi, permettre une certaine stabilité aux éventuels intervenants du domaine portuaire pourrait avoir un impact considérable sur le développement économique du Sénégal.

Même si pour le moment un changement de statut de port n'est pas envisageable au Sénégal, l'urgence ou du moins la priorité est d'abord d'assurer une certaine amélioration de la situation des investisseurs du domaine public portuaire. Cela nous semble important dans la mesure où une règle juridique en matière portuaire n'a d'efficacité que si elle a un objectif économique.

Il faudrait, peut être, encadrer l'exercice des prérogatives de puissance publique de l'administration portuaire sénégalaise car un tel exercice est parfois susceptible d'être considéré comme une restriction à la liberté du commerce et de l'industrie. Ainsi, nous pourrions nous poser avec Monsieur REZENTHEL les questions suivantes :

*« La stabilité des activités industrielles ou commerciales peut elle être compromise pour le seul motif qu'elles s'exercent sur le domaine public ? Ou encore peut-on priver de manière discrétionnaire les occupants de ce domaine du bénéfice de la valeur ajoutée créée par l'exploitation de leur activité »?*¹⁷⁷.

¹⁷⁶ REZENTHEL (R.), « La gestion du domaine portuaire », J.M.M., 12 novembre 1993, p. 2740.

¹⁷⁷ REZENTHEL (R.), « Vers une meilleure protection contre la précarité de l'occupation du domaine public », *op. cit.*, p. 1031.

En résumé, il faut s'interroger sur les conséquences sociales de la précarité de l'occupation du domaine public à savoir le sort des salariés en cas de retrait de l'autorisation domaniale accordée à leur employeur.

Nous savons que l'occupant sénégalais est tenu de remettre les lieux à l'état initial, faute pour lui d'y être contraint par l'autorité portuaire. Il peut aussi demander à cette dernière de récupérer les installations et cela sans indemnité d'aucune sorte¹⁷⁸. Mais, dans ce cas, l'administration héritera t-elle aussi des salariés?

Certes, l'autorisation domaniale n'a pas pour effet de créer des liens juridiques entre les occupants successifs, mais ce n'est pas pour autant que le sort des salariés ne mérite pas réflexion. S'agissant de la reprise du personnel nous serions tentés de faire appel à l'article L 66 alinéa 1 du code du travail Sénégalais qui énonce que :

« S'il survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, reprise sous une nouvelle appellation, vente, fusion, transformation de fonds, mise en société, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise...¹⁷⁹ ».

Mais la question peut se poser de savoir si ce texte peut être appliqué aux entités publiques reprenant des ouvrages et installations implantés sur le domaine public. Notons simplement que si en France et dans la communauté européenne¹⁸⁰ cette question fait débat, au Sénégal elle ne se pose même pas pour l'instant.

¹⁷⁸ Article 13 de la Convention Type, *op. cit.*

¹⁷⁹ Article L 66 alinéa 1 de la loi n° 97-17 du 1^{er} décembre 1997 portant Code du travail Sénégalais, J.O.S., décembre 1997.

¹⁸⁰ REZENTHEL (R.), « Vers une amélioration de la précarité de l'occupation du domaine public », *op.cit.*, p. 1032.

Le retrait n'est pas la seule cause de rupture anticipée des conventions d'autorisation d'occupation du domaine public portuaire. La rupture peut intervenir aussi sous forme de sanction d'inexécution d'obligations contractuelles de l'occupant.

B. L'abrogation ou la déchéance

L'abrogation résulte d'une décision administrative visant à remettre en cause le titre d'occupation. On parle aussi de résiliation et de révocation. L'abrogation n'entraîne que des effets pour l'avenir et ne remet pas en cause ceux déjà produits¹⁸¹. Compte tenu de cette moindre importance sur les situations juridiques, l'abrogation est plus fréquemment utilisée que le retrait; elle est même parfois obligatoire¹⁸².

L'abrogation peut être analysée comme une sanction infligée pour non respect de conditions d'occupation et au Sénégal, elle ne peut être prononcée qu'après mise en demeure de respecter les termes de la convention d'occupation. En effet, l'article 15 de l'Arrêté Interministériel déjà cité dispose que :

« ... le retrait définitif sera prononcé après mise en demeure par le Ministre chargé des Transports sur le rapport du Directeur du port, l'entreprise entendue » . C'est dire que la révocation entre dans le champ d'exécution même du titre d'occupation. Ainsi, comme souligne Monsieur BEIGNON, *« Le titulaire de l'autorisation sait à quoi s'en tenir dès le début »*¹⁸³.

Il est important de rappeler qu'il appartient à l'autorité chargée de la gestion du domaine public de fixer, tant dans l'intérêt dudit domaine et de son affectation que dans l'intérêt général, les conditions auxquelles elle entend subordonner les permissions

¹⁸¹ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Association H. Capitant, Paris, P.U.F., 8^{ème} éd., 3^{ème} tirage, 2009, p. 4.

¹⁸² LOMBARD (M.) et DUMONT (G.), *Droit administratif*, 8^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2009, p. 221.

¹⁸³ BEIGNON (F.), *op. cit.*, p. 468.

d'occupation privative¹⁸⁴. Plusieurs critères peuvent alternativement ou cumulativement déterminer ce choix. Il en est ainsi de la nature de l'activité envisagée, de l'importance des ouvrages et équipements envisagés, de la qualité de gestionnaire des candidats, mais aussi des garanties financières offertes par les candidats.

Selon l'article 9 de la Convention Type portant cahier des charges, « *Faute par le bénéficiaire de se conformer à l'une quelconque des conditions générales ou particulières prévues dans la convention, cette dernière prévoit la révocation de l'autorisation par le Directeur Général du P.A.D. un (1) mois après mise en demeure par simple lettre recommandée restée sans effet* »¹⁸⁵.

Lorsque l'autorité portuaire amodie un terrain à l'usage privatif et exclusif de son cocontractant, elle prévoit que celui-ci s'acquitte d'un prix. Dès lors, la créance domaniale est exigible et si le cocontractant s'en acquitte présentement et régulièrement, l'autorité portuaire n'a aucun intérêt à agir¹⁸⁶.

D'un autre côté, le défaut de paiement de la redevance, entre autres manquements des obligations de la convention d'occupation, entraîne la résiliation de cette dernière et l'expulsion de l'occupant. C'est ce qui ressort du jugement du tribunal Hors Classe

¹⁸⁴ DIOP (A.), *op. cit.*, p. 15.

¹⁸⁵ La convention prévoit ainsi les cas suivants :

- Cession partielle ou totale de l'autorisation sans accord du P.A.D. En raison de l'intuitus personae qui caractérise la convention, l'occupant est tenu d'assurer lui-même l'exploitation des infrastructures mises à sa disposition; la cession de son droit d'usage devant se faire avec l'agrément du P.A.D. De ce fait, si l'occupant cède son autorisation à un tiers sans l'agrément préalable de l'autorité compétente, cette dernière peut envisager la révocation de l'autorisation

- Non usage des terrains dans le délai prévu à compter de la date d'effet de la convention;

- Non usage des installations établies dans les conditions indiquées à l'article 3 de la convention dans le délai prévu à compter de leur achèvement. Si l'occupant fait de ses installations un usage contraire à la sécurité, à la salubrité publique, ou à la destination pour laquelle celles-ci ont été accordées, la révocation peut être décidée par la P.A.D.

- Cessation de l'usage des mêmes installations pendant une durée déterminée.

- Non paiement des redevances échues;

¹⁸⁶ SYLVESTRE (J.); *op. cit.*, p. 221.

de Dakar en son audience publique ordinaire du 14 janvier 2004 à propos de l'affaire Serigne Saliou MBACKE c/P.A.D.¹⁸⁷.

En l'espèce, le P.A.D avait accordé à Serigne Saliou MBACKE, agissant sur ordre et pour le compte de la galerie DECASA, un ensemble composé de deux (2) premières travées du hangar p2 et de bureaux annexes situés à l'embarcadère de Gorée pour l'exploitation d'une galerie d'art de 476 m². Cette autorisation d'occupation temporaire était assujettie au paiement d'une redevance que l'occupant n'a pas voulu s'acquitter. Ainsi, après un commandement de payer resté infructueux, le P.A.D. a saisi la justice afin d'obtenir le paiement de ladite redevance, la résiliation du bail et de surcroît l'expulsion de l'occupant.

Saisi du litige, le juge accède à la demande du P.A.D. et pour motiver sa décision, il se fonde sur l'article 101 de l'Acte Uniforme sur le Droit Commercial Général (AUDCG)¹⁸⁸ en ces termes :

« Attendu qu'aux termes de l'article 101 de l'A.U.D.C.G «à défaut de paiement du loyer ou en cas d'inexécution d'une clause du bail, le bailleur pourra demander à la juridiction compétente la résiliation du bail et l'expulsion du preneur après avoir délivré par acte extrajudiciaire une mise en demeure d'avoir à respecter les clauses et conditions du bail dans un délai d'un mois ».

¹⁸⁷ Tribunal Régional Hors classe de Dakar, audience publique ordinaire, 14 janvier 2004, jugement n° O94.

¹⁸⁸ Traité de l'Acte Uniforme sur le Droit commercial général (AUDCG), 2^{ème} éd. Juriscope, 2002. L'article 101 est intitulé « *résiliation judiciaire du bail* ».

Le traité de l'O.H.A.D.A. relatif à l'harmonisation en Afrique du Droit des Affaires, signé à Port Louis le 17 octobre 1993, est entré en vigueur en 1995.

L'O.H.A.D.A est une nouvelle illustration de la volonté de regroupement qui anime les États africains depuis la décolonisation et qui s'est, jusqu'à ces dernières années, manifestée à travers une multitude d'organisations d'intégration à caractère aussi bien politique qu'économique. L'objectif de l'O.H.A.D.A. est d'établir une unification progressiste des législations des différents États parties.

Nous pouvons déduire de ce jugement que la résiliation par le bailleur est une solution ultime. Elle n'intervient qu'après que le preneur ait été vainement mis en demeure. Le droit à résiliation du bailleur pour inexécution d'obligations est placé sous le contrôle du juge. Il en résulte que les clauses résolutoires expresses, s'il en existe, sont dépourvues de leur effet automatique.

Curieusement l'article 101 de l'AUDCG n'envisage pas le droit de résiliation du preneur sauf à se reporter à l'article 74 al. 5 dudit acte qui prévoit le cas particulier de la résiliation judiciaire pour causes de réparations urgentes rendant impossible la jouissance du bail¹⁸⁹. Dans ce cas aussi, la mise en demeure est obligatoire et le délai est le même c'est-à-dire un (1) mois et la juridiction compétente est déterminée par le droit national de chaque État partie.

Ainsi exposé, le principe de précarité est révélateur du caractère subordonné des occupants face à la prédominance des occupations domaniales. L'occupant privé est donc dans une position très délicate car l'issue de ses autorisations n'est pas toujours certaine.

Ces contraintes peuvent constituer un frein au développement économique du pays dans la mesure où l'essentiel du commerce extérieur passe par le principal port du pays. De ce fait, certaines conditions de révocation devraient être allégées ; ce qui permettrait à d'éventuels intervenants d'avoir plus de sécurité et donc plus de stabilité juridique sur le domaine portuaire. En d'autres termes, ils auront plus de droits réels susceptibles d'être apportés en garantie pour assurer le financement de leurs investissements.

Certes, la gestion d'un port ne constitue pas nécessairement un service d'intérêt économique général¹⁹⁰, mais une règle juridique de gestion portuaire peut, et doit, avoir

¹⁸⁹ Article 74 al. 5 AUDCG. Ce texte qui met à la charge du bailleur les grosses réparations emprunte la définition de celles-ci à l'article 606 du C. Civ. français relatif à l'usufruit.

¹⁹⁰ REZENTHEL (R.), « *La libéralisation de la gestion portuaire* », A.D.M.O., Tome XXIV, 2008, p. 333.

une finalité économique. Et dans le cas du Sénégal, l'élaboration des textes juridiques devrait davantage s'orienter dans ce sens¹⁹¹. En d'autres termes, la rigidité des règles de la domanialité publique constitue un handicap à l'extension des investissements privés¹⁹².

Il ne s'agit pas de mettre en cause les motifs de révocation des autorisations temporaires du domaine public portuaire. C'est normal que la déchéance sanctionne le manquement grave de l'occupant à ses obligations. Cependant, tout en reconnaissant comme fondées les justifications avancées pour mettre fin de manière anticipée à l'autorisation, nous pensons que la gravité de la sanction devrait amener l'autorité qui la prononce à moderniser les règles d'occupation du domaine public portuaire.

En effet, le régime de la convention d'occupation tel qu'il existe maintenant au Sénégal (comme dans la plupart des pays d'Afrique francophone) n'apporte pas assez de garanties aux occupants du domaine public car il ne reconnaît pas aux bénéficiaires d'un titre d'occupation des droits immobiliers réels ; d'où la nécessité de revoir l'aspect précis de la domanialité en reconnaissant formellement des droits réels aux occupants du domaine public¹⁹³. Cela nous paraît important dans la mesure où, en matière portuaire, les intérêts en jeu peuvent être considérables.

Outre la rupture anticipée des occupations du domaine public portuaire, les occupants disposent de peu de garanties sur le domaine portuaire.

¹⁹¹ Il ne s'agit pas ici de dénigrer la politique portuaire actuelle du Sénégal qui, il faut le rappeler, est très louable et essaie de s'adapter autant que possible aux exigences des évolutions maritimes mondiales. L'idée est juste de permettre aux investisseurs et intervenants portuaires d'avoir plus de stabilité juridique et cela passe par un certain allègement des conditions d'implantation sur le domaine portuaire.

¹⁹² REZENTHEL (R.), « La libéralisation de la gestion portuaire », *op. cit.*, p. 334.

¹⁹³ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 273.

§ 2. L'absence de garanties des usagers du domaine public portuaire sénégalais

Qu'un intérêt général dûment justifié permette à l'autorité gestionnaire du domaine portuaire de mettre fin, par anticipation, à un engagement conventionnel; nul ne songe sérieusement à en disconvenir. Mais, si un tel recours devient fréquent et facile pour ladite autorité, l'inquiétude des usagers du domaine portuaire est facilement compréhensible. L'existence même d'un tel pouvoir ne paraît pas, non seulement, conduire à faire l'économie de la question des garanties dont il devrait être entouré, mais devrait justifier qu'elle soit posée. Or, le recours à la convention plutôt qu'à l'acte unilatéral n'a-t-il pas, en partie, pour raison d'être le renforcement des garanties accordées au cocontractant¹⁹⁴?

La réussite d'une politique portuaire des pays, comme le Sénégal, dépend d'un ensemble de considérations et de l'implication des différents acteurs concernés. Et cette réussite peut passer, entre autres, par l'établissement d'un équilibre dynamique entre valoriser l'espace portuaire (en le rendant plus attractif) et assurer la permanence des fonctions portuaires essentielles. En effet, le développement de l'espace portuaire est tributaire de l'implantation sur le domaine public portuaire d'opérateurs ayant une capacité financière suffisante pour y établir des infrastructures nécessaires à l'exercice de leurs activités. Cette implantation dépend, à son tour, de la rentabilité économique du projet envisagé¹⁹⁵. C'est dire qu'une politique portuaire constitue une chaîne de causalité directe, autrement dit une relation de cause à effets.

Partant de ce constat, force est de constater que lesdits opérateurs ont besoin d'une certaine stabilité pour faire rentabiliser leurs projets. Mais la précarité des occupations portuaires, basée sur les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité, ne milite pas

¹⁹⁴ HELIN (J-C.), « *Le contrôle de la résiliation anticipée d'une convention d'occupation privative du domaine portuaire et la question des droits des occupants privés* », A.J.D.A. , n°9, 17 mai 2004, p. 1032.

¹⁹⁵ ROSGOVAS (J.), *op. cit.*, p. 49.

en faveur d'une telle rentabilité. En effet, les usagers du domaine public portuaire ne disposent pas de garanties leur permettant de bien rentabiliser leurs projets.

Cette absence de garanties se manifeste d'abord à travers la nature des contrats d'occupation du domaine portuaire. Ces derniers sont, en grande partie, des contrats d'adhésion car préétablis par l'autorité gestionnaire du domaine (A). Ensuite, les possibilités de contestation des décisions d'éviction avant terme des occupants du domaine sont si rares pour ne pas dire inexistantes et cela malgré l'existence de moyens juridiques mis à leur disposition (B).

A. La nature juridique de l'occupation du domaine public portuaire

Le Port Autonome de Dakar en sa qualité de gestionnaire du domaine public de l'Etat peut accorder à une entreprise une autorisation d'occupation temporaire¹⁹⁶; il est ainsi investi d'une mission de service public et revêt en tant qu'affectataire du domaine public, la personnalité publique¹⁹⁷. Ces autorisations prennent la forme d'un contrat administratif du fait même de la qualité de l'autorité portuaire. En effet, en vertu du code des obligations de l'administration du Sénégal (COA)¹⁹⁸, un contrat peut être qualifié d'administratif si l'une des parties est une personne publique¹⁹⁹, s'il y a la présence de clauses exorbitantes de droit commun²⁰⁰ ou la mission de service public²⁰¹.

Nous ne nous attarderons pas sur les critères de détermination du contrat administratif, ni sur les débats doctrinaux et jurisprudentiels dont il a fait l'objet. Nous pouvons, cependant et à juste titre, constater qu'un contrat administratif ne respecte pas toujours l'équilibre des parties du fait des moyens d'action dont dispose

¹⁹⁶ Article 1^o al. 2 de la loi n° 92-63 du 22 décembre 1992, *op. cit.*

¹⁹⁷ Article 1^o de la loi n° 87-28 du 18 août 1987, *op. cit.*

¹⁹⁸ Loi n° 65.51 du 19 juillet 1965 portant Code des obligations de l'administration déjà citée. Au Sénégal, l'essentiel des contrats administratifs est régi par ce code.

¹⁹⁹ Article 8 du C.O.A.

²⁰⁰ Article 14 du C.O.A.

²⁰¹ Article 10 du C.O.A.

l'administration ; ce qui fait qu'il s'apparente plutôt à un contrat d'adhésion. Tel est le cas des contrats d'occupations du domaine public portuaire au Sénégal car l'occupant est toujours dans une situation défavorable dans la mesure où les conditions ont été déjà préétablies par l'autorité gestionnaire. L'occupant ne peut que les accepter ou les rejeter.

Cependant, il peut exister parfois des difficultés de détermination de la nature du contrat d'occupation portuaire: c'est l'exemple du contrat de location des magasins cales. Ce contrat qui a pour contrepartie le paiement de redevances trimestrielles relève de la gestion privée des installations en application de l'article 4 des statuts du P.A.D et doit être soumis aux dispositions de l'article 101²⁰² de l'Acte Uniforme OHADA sur le droit commercial général, d'où sa dénomination de port de commerce. Donc dans une telle hypothèse, la révocation de plein droit prévue à la convention ne saurait prospérer. C'est ce qui ressort d'une ordonnance de référé rendue par le Tribunal Régional Hors Classe de Dakar en date du 17 mai 1999 à propos de l'affaire société S. c/Port Autonome de Dakar²⁰³.

En l'espèce, le P.A.D. avait accordé à la société S. une autorisation d'occupation d'un hangar sis dans l'enceinte portuaire. Le magasin cale dont il s'agit est attenante au quai et sa fonction principale est de servir de tampon (donc de zone de transit) entre deux modes de transport (maritime et terrestre) permettant ainsi une rotation rapide des marchandises qui y séjournent. Cette autorisation était assujettie au développement par la société S de ses activités liées au trafic de marchandises et, par ricochet, à la croissance du trafic.

Mais, constatant qu'au bout de deux années d'occupations, la société S. n'avait pas développé le trafic escompté et que, de surcroît, elle utilisait le magasin cale aux fins

²⁰² Article 101 de l'O.H.A.D.A., *op. cit.*

²⁰³ Ordonnance de Référé, Tribunal Hors Classe de Dakar, 17 mai 1999, Affaire société S. c./PAD, note Monsieur Ousmane TOURE, La revue Fret du CO.SE.C, juin 1999, p. 10.

de stockage et d'entreposage (contrairement à leur usage normal), le P.A.D. décida de prononcer, après mise en demeure, la révocation de l'autorisation.

Le juge des référés, saisi du litige, décida du maintien dans les lieux de la société S. jusqu'à l'intervention d'une décision de justice car estima-t-il, le contrat n'étant pas un contrat administratif, la clause de résiliation de plein droit qu'il contient ne peut servir de fondement à l'exécution forcée.

Cette décision n'a pas été du goût de Monsieur TOURE du centre TRAINMAR de Dakar. Ce dernier soutient que l'occupation du domaine portuaire (étant précaire et révocable à tout moment sur le fondement des principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité) obéit à un régime dérogatoire de droit commun. De ce fait, le juge des loyers ne saurait être compétent. Pour Monsieur TOURE, le juge, lorsqu'il est saisi, n'a pas à apprécier l'opportunité d'une telle décision administrative. Il doit simplement vérifier la légalité de la mesure prise, en l'occurrence, si en sa qualité de gestionnaire du domaine de l'État, le P.A.D a usé de ses prérogatives de puissance publique.

Nous ne sommes pas du même avis que Monsieur TOURÉ, du moins quant à la compétence du juge des loyers qui se trouve être celui du tribunal hors classe de Dakar. Le tribunal hors classe est un tribunal régional et aux termes de l'article 139 du COA et de l'article 3 de la loi n° 84-19 du 2 février 1984²⁰⁴ portant organisation judiciaire du Sénégal, les tribunaux régionaux sont compétents pour connaître du contentieux des contrats administratifs. Cela signifie qu'en tant que juge de plein contentieux, ils sont compétents pour statuer sur la validité et sur l'exécution des contrats administratifs. De ce fait, les textes précités leur confèrent un pouvoir d'interprétation, d'annulation, de résiliation du contrat et de condamnation des parties. Ce qui, en l'espèce, était le cas.

Cet exemple illustre la difficulté de détermination de la nature de l'occupation privative ; tant les embranchements sont nombreux surtout s'agissant de l'autorisation

²⁰⁴ Loi n° 84-19 du 2 février 1984 fixant l'organisation judiciaire du Sénégal, J.O.S., février 1984.

d'occuper les hangars. Si les contrats d'occupation s'analysent par nature en contrat administratif du fait de la présence d'une personne publique, en l'occurrence le P.A.D, il est indiscutable de remarquer que parfois cette convention liant les parties s'apparente plutôt en un bail commercial parce que rentrant dans la définition qu'en donne l'article 71 de l'AUDCG. Cet article affirme que :

« Est réputé bail commercial toute convention, même non écrite, existant entre le propriétaire d'un immeuble ou d'une partie d'un immeuble compris dans le champs d'application de l'article 69 et toute personne, physique ou morale, permettant à cette dernière d'exploiter dans les lieux avec l'accord du propriétaire toute activité commerciale, industrielle, artisanale ou professionnelle ».

Le statut juridique du Port Autonome de Dakar (Société Nationale) l'assujettit aux dispositions légales sur le bail commercial. C'est ce qui résulte, clairement, de l'article 70 de l'Acte Uniforme portant sur le droit commercial général qui dispose que :

« Les dispositions du présent Titre sont également applicables aux personnes morales de droit public à caractère industriel ou commercial et aux sociétés à capitaux publics, qu'elles agissent en qualité du bailleur ou du preneur ».

Cette difficulté qui n'est pas typique au Sénégal²⁰⁵ ne facilite pas toujours la compréhension de la nature contractuelle des occupations portuaires. Parfois la convention liant le P.A.D. et une société locataire est très explicite dans la mesure où le port s'y considère lui-même comme bailleur. Ce fut le cas de la convention

²⁰⁵ Beaucoup de ports africains connaissent la même difficulté notamment la Côte d'Ivoire. Voir Cour d'Appel d'Abidjan, 8 juillet 2003, affaire Port Autonome d'Abidjan c./Société Trans-Ivoire, Ordonnance n° 904. Dans cette affaire relative à la compétence des juridictions devant statuer sur les contentieux portuaires, le juge ivoirien considère que: *« Le Port Autonome d'Abidjan est une société d'État ainsi qu'il résulte de la loi n° 97-519 du 4 septembre 1997. Qu'en tant que telle, le PAD est soumis au Traité-OHADA ainsi qu'il résulte de l'article 1^{er} de l'Acte Uniforme relatif aux sociétés commerciales et groupement d'intérêt économique et de l'article 1^{er} de l'Acte Uniforme portant droit commercial général... »*

d'occupation d'un hangar entre le P.A.D et la société AFRICARS. Sur celle-ci il a été clairement précisé que :

*« À la fin du contrat ou en cas de retrait, le **preneur** remettra les locaux dans un délai de 2 jours, faute de quoi le trimestre entamé sera entièrement dû sans préjudice des dispositions que le **bailleur** pourra prendre pour entrer dans ses droits...*

*...En tout état de cause, la réparation des dommages constatés par le **bailleur** à la fin du contrat et qui ne seraient pas signalés par le **preneur** avant cette date, reste à la charge de celui-ci »²⁰⁶.*

Or, s'agissant d'un bail commercial, les dispositions de l'Acte Uniforme O.H.A.D.A sur le droit commercial général sont d'ordre public²⁰⁷ et les dispositions légales d'ordre public ne tolèrent pas de convention contraire. Dès lors, il serait difficile d'admettre que le P.A.D ne respecte pas la procédure d'éviction de l'article 93²⁰⁸ de l'A.U ; ce qui aurait permis à l'occupant évincé d'avoir un délai assez raisonnable pour préparer son départ. Ledit A.U. a un caractère supranational ; ce qui veut dire que ses dispositions, de surcroît d'ordre public, se substituent à toutes autres internes à caractère contraire. Ainsi, il a vocation à s'appliquer notamment en matière de bail commercial.

Comme nous le constatons, la détermination de la nature du contrat d'occupation du domaine public portuaire n'est pas une chose aisée au Sénégal. Déjà à notre avis, les termes « *bailleur et preneur* » (convention d'occupation dans l'affaire P.A.D/AFRICARS) ne s'apparentent pas à une occupation du domaine public pour autant que cette occupation soit privative. De ce fait, en se considérant comme bailleur, le P.A.D. ne voulait-il pas conclure un bail commercial?

²⁰⁶ Tribunal Régional Hors Classe de Dakar, Ordonnance de référé n°1237, 13 juin 2005, P.A.D c./AFRICARS, *op. cit.*

²⁰⁷ Article 102 de l'A.U.D.C.G.

²⁰⁸ L'article 93 de l'Acte Uniforme prévoit un délai d'au moins de 6 mois et par acte extra judiciaire.

Nous serions tentés de répondre par l'affirmative dans la mesure où le juge s'appuie, dans bon nombre de ces décisions, sur l'article 101 de l'Acte uniforme déjà cité. Or, ce dernier emploie explicitement les termes de « *preneur, de bailleur, de loyers* »: termes qui sont spécifiques du bail commercial.

Cette nature hybride du contrat d'occupation ne milite pas en faveur des garanties de l'occupant portuaire car si le contrat administratif reste un contrat d'adhésion qu'il faut accepter ou refuser, à supposer qu'il ait parfois le choix; le bail commercial, lui, permet à l'occupant de bénéficier d'un plus grand équilibre contractuel.

Mais, les contrats d'occupation du domaine public portuaire, tels qu'ils existent, sont loin de d'octroyer des garanties de stabilité aux occupants, ne serait-ce qu'en termes de délai d'éviction car là où l'acte uniforme par le biais de son article 93 prévoit un délai de six (6) mois minimum, le contrat administratif donne la possibilité à l'administration d'en prévoir moins.

Nous savons, qu'en France, sauf exceptions, les contentieux liés aux occupations du domaine public relèvent de la compétence de la juridiction administrative y compris les occupations privatives²⁰⁹. Ce principe tire sa force de l'article L.2331-1 du Code Général de la Propriété Publique qui dispose que : « *Sont portés devant les juridictions administratives les litiges relatifs:*

1- Aux autorisations ou contrats comportant occupation du domaine public, quelle que soit leur forme ou leur dénomination, accordée ou conclue par les personnes publiques ou leurs concessionnaires

²⁰⁹ Cour de Cassation française (1^{ère} Ch. civ.), 5 mars 2008, n° 07-12472, avec les observations de Monsieur BORDEREAUX. (L.), D.M.F. n° 692, mai 2008, pp. 464 et s.

2- Au principe ou au montant des redevances d'occupation ou d'utilisation du domaine public, quelles que soient les modalités de leur fixation.²¹⁰ ».

Ce principe français, qui trouve son pendant au Sénégal à l'article 139 C.O.A, n'est pas toujours d'application facile. Nous reviendrons largement sur cette question de compétence du juge dans la seconde partie de notre étude, mais force est de constater que son intervention est conditionnée par la nature du contrat. De même, les garanties des occupants du domaine public portuaire diffèrent en fonction de la nature de ce contrat d'occupation.

Certes, le statut du P. A.D. à savoir Société nationale témoigne d'un régime plus libéral que celui traditionnel dans la mesure où certaines activités sont régies par le droit commercial ; mais l'assujettissement des occupations portuaires aux prérogatives de puissance publique implique des contraintes qui altèrent parfois la productivité et le développement des activités concernées. En effet, rien ne garantit aux occupants dans le cadre d'un contrat administratif qu'ils poursuivront leurs activités jusqu'au terme de la durée prévue par la convention.

En plus de la nature juridique de l'occupation du domaine public portuaire, les occupants hésitent très souvent à contester une décision d'expulsion.

B. La rareté des possibilités de contestation d'une décision d'expulsion

Il est vrai que chaque partie à un contrat est tenue de supporter les obligations qui en découlent. De ce fait, le manquement à ces dernières peut donner lieu à des sanctions²¹¹. Tel est le cas de l'abrogation ou de la révocation sanction. Mais les choses se présentent de façon différente lorsque l'administration portuaire se retranche derrière

²¹⁰ Ordonnance française n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative au Code général de la Propriété des Personnes Publique, J.O.R.F., 22 avril 2006, p. 100.

²¹¹ Articles 9 et 10 de la Convention Type.

le motif d'utilité publique pour résilier une convention et cela sans faute d'aucune sorte de l'occupant²¹².

Nous savons que l'autorité portuaire gestionnaire du domaine public ne peut pas garantir la pérennité de l'autorisation à cause des éventuels imprévus, tous, découlant ou presque de « *l'intérêt général* ». Encore faudrait-il réussir à cerner ce mot tant sa signification est floue.

Le Conseil d'État français a jugé que :

« Les autorisations d'occupations du domaine sont délivrées à titre précaire et révocable et ne sont pas créatrices de droits au profit des bénéficiaires; que leur titulaire n'a droit ni à leur maintien ni à leur renouvellement; qu'il appartient à l'autorité chargée de la police du domaine de les retirer dans l'intérêt général²¹³ ».

La situation est sensiblement la même au Sénégal même si les réalités des deux pays différent à bien des égards. L'occupant qui se voit prié de quitter les lieux sur la base de l'intérêt général devient, à la fin du préavis, un occupant sans titre et ne dispose aucun droit au maintien sur les lieux.

Même s'il existe au Sénégal des instruments juridiques qui permettent aux occupants évincés de se défendre²¹⁴, il ne faut pas oublier qu'il ne fait pas partie de la culture sénégalaise de se battre contre l'administration. En effet, dès qu'il s'agit d'intérêt général, la présence de l'État est de suite perceptible et puisque ce dernier dispose des prérogatives de puissance publiques dérogatoires du droit commun, il a toujours raison.

²¹² Article 11 de la Convention Type.

²¹³ « C.E 24 novembre 1993 S. A. Atlantique Bâtiment Construction, req. n° 124933 et 124934 » cité par REZENTHEL (R.), « *Vers une meilleure protection contre la précarité de l'occupation du domaine public* », *op. cit.*, p. 1026.

²¹⁴ Si l'article 137 du C.O.A. prévoit un pouvoir de résiliation unilatérale au profit de la personne publique (même en l'absence des textes), les articles 76, 95 et 113 donnent au cocontractant la possibilité d'obtenir une indemnité à la suite d'une faute de l'administration en cas de dommage subi.

C'est ce qui fait que bon nombre d'occupants expulsés du domaine public portuaire ne jugent pas nécessaire d'organiser une riposte juridique du moins à notre connaissance. Or, il ne fait aucun doute qu'une société qui est invitée à quitter les lieux est appelée à mettre la clé sous la porte avec pour conséquence la perte d'emplois de bon nombre de salariés ; d'où les effets sociaux de la rupture néfastes pour l'économie du pays.

Pourtant, il arrive bien que certaines sociétés plus aguerries que d'autres décident de s'attaquer à une décision d'expulsion basée sur l'intérêt général, il en est ainsi de l'affaire P.A.D c/ AFRICARS²¹⁵ citée plus haut.

En l'espèce, la société AFRICARS occupait du chef du P.A.D. un hangar et un terre-plein en face du môle 3 en vertu d'un procès-verbal de remise n°92013 du 24 juin 1992 émanant du Port Autonome de Dakar. Cette occupation était faite en contrepartie du paiement de redevances révisables en fonction de la fluctuation des taux de location pratiqués dans l'enceinte portuaire et, ce, après délibération du Conseil d'administration.

Le Port Autonome de Dakar par lettre recommandée du 24 février 2004 adressée à AFRICARS décida l'annulation de l'autorisation d'occupation au motif que le site devait être réquisitionné pour le sommet de l'Organisation de la Conférence Islamique, donc pour un motif d'intérêt général.

Saisi du litige le juge des référés donna raison au P.A.D. en faisant une application scrupuleuse des clauses de la convention liant les parties. En effet, pour ordonner l'expulsion de AFRICARS le juge a simplement retenu que:

²¹⁵ Tribunal Régional Hors Classe de Dakar, ordonnance de référé du 13 juin 2005 n° 1237, affaire PAD c./AFRICARS, *op. cit.*

« Attendu qu'il est constant que le P.A.D. a adressé à AFRICARS une résiliation de l'autorisation d'occuper par une lettre en date du 24 Août 2004 comme le lui permet la convention signée entre les parties le 24 juin 1992.

Attendu que depuis l'expiration du délai du préavis, la société AFRICARS occupe sans droit ni titre un terrain dont la gestion est confiée au Port Autonome de Dakar;

Qu'il échet dès lors d'ordonner son expulsion ».

Par une requête adressée au premier Président de la Cour d'appel de Dakar²¹⁶, la société AFRICARS dénonce la violation d'une telle décision à la loi. Pour la société requérante :

« Le motif que le P.A.D. pense avoir trouvé en estimant que le site devait servir à la construction d'un réceptacle dans le cadre de la tenue de la conférence de l'O.C.I. est inexistant puisqu'il est désormais acquis de manière définitive que les sites choisis pour l'édification des complexes dans la perspective de la conférence susvisée sont situés aux Mamelles après la Clinique des Mamelles, au Cap Manuel et en face de l'Ambassade d'Espagne, sur la Corniche Ouest ».

Donc, un tel motif ne pouvait servir de base à la résiliation de la convention.

De ce fait, AFRICARS demanda au juge que son expulsion soit subordonnée à la consignation par le P.A.D d'une garantie égale à une somme d'un milliard **(1.000.000.000) de CFA (1. 524. 490,172 £)** pour faire face au préjudice subi et la Cour lui donna raison.

Cette décision, rare dans le contexte sénégalais, montre bien que des instruments juridiques existent pour permettre aux occupants évincés de demander réparation

²¹⁶ Requête de la société AFRICARS, ordonnance n° 581 du 31 août 2005.

surtout si l'appréciation de l'intérêt général fait défaut. Mais faudrait-il encore oser le faire.

Certes, le gestionnaire du domaine peut demander en justice l'expulsion de l'occupant sans titre, encore faut-il que ce retrait soit régulier. Seulement, l'administration portuaire a tendance à se retrancher derrière le concept de l'intérêt général, concept qui parfois mérite réflexion.

Contrairement à la révocation sanction à laquelle l'occupant est appelé à se défendre, le retrait pour cause d'utilité publique relève plutôt du pouvoir discrétionnaire de l'administration portuaire et, cela, même si l'occupant sans faute a droit à une indemnité compensatrice; encore faut-il qu'il s'acquitte d'un dernier devoir qui est de remettre les lieux en état. Et, indépendamment de l'expulsion, l'occupant évincé qui ne libère pas les lieux peut être poursuivi pour infraction à la police de la grande voirie²¹⁷.

Nous savons qu'au Sénégal, tout comme les décisions d'octroi ou de refus, celles qui sont relatives au non renouvellement ou au retrait d'une autorisation d'occupation du domaine public doivent répondre à des motifs précis. Les motifs les plus fréquents sont l'intérêt du domaine public et de son affectation, les impératifs de sécurité et surtout l'intérêt général²¹⁸. De ce fait, nous pouvons à juste raison affirmer que la précarité de l'occupant du domaine public portuaire est consubstantielle aux règles de la domanialité publique et plus particulièrement à celles d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité. Le Code du domaine de l'État l'affirme clairement en son article 9

²¹⁷ Articles 2 et 15 alinéa 4 de la loi n°65-32 du 19 mai 1965 relative à la police des ports maritimes, *op. cit.*

Voir aussi REZENTHEL (R.), « *Vers une meilleure protection contre la précarité de l'occupation du domaine public* », *op. cit.*, p. 1028.

²¹⁸ Article 11 de la convention Type, *op. cit.*

Pour la France, C. E., 20 décembre 1957, Société Nationale d'éditions cinématographiques, Lebon, p. 702. Voir aussi Cour administrative d'appel de Paris, 4 décembre 2003, Société d'équipement de Tahiti et des Iles (SETIL), notes Sophie NICINSKI, A.J.D.A., n° 4, 31 janvier 2005, p. 200.

qui dispose que : « *Le domaine public est inaliénable et imprescriptible* »²¹⁹. Cette règle, simple à énoncer et apparemment sans appel, est la caractéristique première du domaine public. En effet, parce qu'elles sont des propriétés publiques, affectées à l'usage du public ou à un service public moyennant, en principe, un aménagement spécial, les dépendances du domaine public doivent être protégées²²⁰. L'inaliénabilité et l'imprescriptibilité ont donc une fonction précise : celle de protéger les dépendances du domaine public au nom de l'intérêt général et cela même si on note une évolution dans certain pays²²¹.

À ce titre ne serions-nous pas tentés d'affirmer aussi qu'intérêt général vaut précarité surtout si l'administration portuaire doit s'y appuyer pour toujours rompre une convention d'autorisation d'occupation?

Cette affirmation nous paraît logique dans la mesure où le concept de l'intérêt général déroge même, pour faire court, aux principes de liberté et d'équilibre contractuels. Ce qui fait que, dans l'esprit du citoyen sénégalais modeste, une bataille contre l'administration est perdue d'avance. La superpuissance de l'administration portuaire (du moins c'est l'idée qu'ont bon nombre de citoyens sénégalais si on peut parler ainsi) est de nature à dissuader les occupants évincés du domaine. Mais, l'administration portuaire est-elle si puissante qu'elle ne paraît?

Théoriquement, la réponse est négative dans la mesure où même si elle dispose des prérogatives de puissance publique, il n'en demeure pas moins qu'elle doit s'acquitter

²¹⁹ Article 9 de la loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État, *op. cit.*

²²⁰ DOUENCE (M.), « *L'inaliénabilité du domaine public: De la nécessité de revoir la règle de l'indisponibilité des dépendances domaniales entre personnes publiques* », A.J.D.A., n°5, 6 février 2006, p. 238.

²²¹ En France par exemple, le régime des occupations privatives du domaine public de l'Etat et de ses établissements est repris à droit constant par le nouveau code (Code Générale de Propriété Publique déjà cité) même si on note quelques variantes.

d'un certain nombre d'obligations vis-à-vis de ses cocontractants et il est même prévu des sanctions à son encontre en cas de manquement à ces obligations²²².

Seulement, le statut du Port Autonome de Dakar ne facilite pas les choses pour les éventuels contestataires d'une décision d'éviction. En effet, en tant que société nationale le Port Autonome de Dakar est régi, pour certaines de ses activités, par le droit commercial et précisément par l'O.H.A.D.A. Ce qui explique la présence dans ses conventions d'autorisations d'occupations les termes de « *bailleur* » et de « *preneur* ». Et le droit commercial de l'O.H.A.D.A est assez protecteur de « *preneur* » notamment pour les délais de préavis²²³ et les possibilités d'indemnité d'éviction²²⁴. Mais, en tant qu'affectataire du domaine public de l'État, le Port Autonome de Dakar dispose des prérogatives de puissance publique ; ce qui lui permet de faire jouer son pouvoir discrétionnaire dans les contrats d'occupation.

Ce double jeu est de nature à perturber les occupants portuaires car si le droit commercial impose au bailleur les mêmes obligations que le locataire assurant par là l'équilibre contractuel; le droit administratif, lui, favorise plutôt l'administration. Cela ne vaut pas dire, bien sûr, que l'administration portuaire n'a que des droits dans un contrat d'occupation. C'est juste que son statut la place au-dessus de l'équilibre contractuel. Ainsi, les occupants évincés peuvent éprouver des difficultés à contester une décision d'éviction ou à faire évaluer leur préjudice car le degré de protection de leur statut varie selon le droit qui régit la convention d'occupation avec le Port Autonome de Dakar.

Il ne faut pas perdre de vue que l'attractivité du domaine portuaire, pour les investisseurs, dépend aussi de l'assurance acquise par les organismes prêteurs que les droits et obligations conférés au cocontractant de l'administration ne constituent pas un

²²² SY (D.), *Cours de droit administratif, op. cit.*, p. 326.

²²³ Article 93 de l'A.U. sur le droit commercial général, *op. cit.*

²²⁴ Article 94 dudit A.U.

obstacle au remboursement des emprunts²²⁵. En d'autres termes, les organismes prêteurs souhaitent avant tout récupérer leurs emprunts et ceci ne peut se faire que par une certaine rentabilité des activités de l'occupant (prêteur). En l'absence de stabilité, cette rentabilité risque d'être difficile car inhérente à l'amortissement de ses investissements sur le domaine portuaire. Peut-être qu'une meilleure définition de la nature des contrats d'occupations portuaire permettrait aux occupants de mieux situer leur niveau de protection et, par voie de conséquence, bien préparer leur défense en cas d'éviction contestée.

Une gestion portuaire efficace ne se limite pas seulement à l'amélioration des conditions d'occupations portuaires. Elle requiert un ensemble d'éléments hétérogènes concourant à la rapidité des services offerts par le port; services qui, comme les occupations privatives, ont une contrepartie financière. Seulement s'agissant du Port Autonome de Dakar, la rentabilisation de tels services est parfois difficile à cause, notamment, des lenteurs administratives et des difficultés de recouvrement des taxes domaniales.

²²⁵ BRISSON (J-F.), « *L'adaptation des contrats administratifs aux besoins d'investissement immobilier sur le domaine public: Les aspects domaniaux des contrats de partenariat* », A.J.D.A., n° 11, 21 mars 2005, p. 100.

Section II : Les lenteurs administratives et les difficultés de recouvrement des taxes domaniales

Le Professeur André VIGARIE écrivait à propos de la vie portuaire en Afrique de l'Ouest que :

« Avant l'accession à l'indépendance, le trafic des ports était du type d'extraversion économique coloniale ; cela signifie que les courants commerciaux dominants correspondaient à l'exportation et que les centres de commandement de ces trafics étaient extérieurs, ainsi que les capitaux correspondants.

Les importations étaient constituées de biens d'équipements dont le volume était déterminé par la volonté ou la capacité d'investissement des gouvernements métropolitains, en fonction de critères dans lesquels l'Afrique était plus un moyen qu'une fin. ...L'accès à l'indépendance a-t-il modifié cette situation?

...Il est des nations où la puissance des installations portuaires attire les trafics et devient un facteur de causalité dans l'animation maritime. Ce n'est en aucune façon le cas de l'Afrique de l'Ouest. Les mécanismes de l'économie littorale sont beaucoup plus simples, la puissance et l'enrichissement qui en découlent sont aussi limités »²²⁶.

Trente quatre ans après ces remarques, nous pouvons être heureux de constater que la situation a largement évolué. D'abord, le trafic africain prend de plus en plus compte les besoins du continent privilégiant l'importation des produits africains²²⁷. Ce qui fait que l'Afrique ne se cantonne plus au rôle de « *moyen* ».

²²⁶ VIGARIÉ (A.), « Ports et vie portuaire de l'Afrique de l'Ouest », A.D.M.O., Tome III, 1976, pp. 69 et s.

²²⁷ KANE (K-A.), *Etudes sur les possibilités de développement du commerce maritime entre Dakar et Port-Vendres*, Rapport de stage à l'Antenne portuaire de Port-Vendres en vue de l'obtention du Master Professionnel de Gestion des Activités Maritimes, Institut d'Administration des Entreprises, Perpignan, 2005, p. 9.

Ensuite, nous assistons depuis quelque temps à une certaine amélioration des installations portuaires dans des pays comme le Sénégal. Une telle amélioration a pour objectif de rendre compétitif le Port Autonome de Dakar sur la scène maritime internationale²²⁸.

Cependant, force est de constater que d'autres améliorations restent à apporter à ce qui existe déjà. En effet, l'attractivité d'un port dépend aussi de la rapidité des services qui y sont offerts car les navires (comprenons par là les armateurs) ont besoin de passer le moins de temps possible dans un port. Or, la complexité des formalités administrative au Port Autonome de Dakar est susceptible de décourager bon nombre d'armateurs paralysant du coup le développement économique du port (§ 1).

D'un autre côté, le Port Autonome de Dakar éprouve parfois d'énormes difficultés à recouvrer ses taxes domaniales (§ 2). Dans les deux cas, c'est le développement économique du port qui en souffre et, de façon extensive, celui du pays compte tenu de l'importance du port.

§ 1. Les lenteurs administratives

Selon Monsieur REZENTHEL, « *Les modalités du régime portuaire ne sont pas les seuls facteurs d'efficacité de la gestion des ports ; d'autres circonstances y participent comme la qualité du personnel et de son encadrement, mais aussi pour une large part, le contexte juridique...* »²²⁹.

Cela veut dire qu'en plus des installations portuaires, la qualité de l'accueil et la rapidité des services sont importantes pour assurer la rentabilité économique d'un port.

²²⁸ DIATTA (M-L.), GUEYE (M.), SANE (I.), « *Port Autonome de Dakar: un pôle de compétitivité et d'intégration sous régionale* », Le Soleil, *op. cit.*, p. 6.

²²⁹ REZENTHEL (R.), « *Les régimes portuaires dans le monde* », D.M.F., n° 566, 1996, pp.1163 et s.

Du fait de sa localisation, le Port Autonome de Dakar constitue un point d'escale recherché. Et en tant que port outil, il s'y exerce une multitude d'activités qui ne relèvent pas toutes de la même entité²³⁰. Seulement, le port ne semble pas parfois répondre aux impératifs de rapidité qu'attendent les armateurs dans le cadre d'un commerce maritime rentable. Les exploitants des navires ne cessent de se plaindre des délais d'attentes très longs avant d'obtenir un emplacement (A).

En outre, les formabilités administratives y sont lourdes et complexes occasionnant ainsi la fuite des armateurs vers les pays voisins concurrents (B).

A. Les délais d'attentes anormalement longs

L'importance du port de Dakar n'est plus à démontrer et il est évident que le Sénégal, sans ce port, n'échapperait pas aux contraintes de pré et post acheminement que connaissent les pays enclavés d'Afrique que sont notamment la multiplication des intermédiaires et l'inefficience des opérations terminales. De simple place de transit pour les marchandises, ce port est devenu un centre d'attraction commercial et industriel contribuant largement à l'économie du pays. Son ambition de devenir un port d'éclatement s'appuie sur une volonté ferme des autorités d'en faire un centre de commerce et de redistribution internationale, d'où l'objectif des projets des « *chantiers du futur* » déjà évoqués.

Seulement, la réussite d'une politique portuaire ne dépend pas uniquement de l'aménagement de la zone portuaire. D'autres éléments entrent en considération allant des conditions d'accueil des navires à la qualité et la rapidité des services dispensés.

Certains ports en Afrique essaient de répondre à ces impératifs par la réforme du secteur, la recherche de solutions au problème trop longtemps différé des effectifs

²³⁰ D'après Monsieur REZENTHEL, un port outil est celui dans lequel l'autorité portuaire met des infrastructures et des outillages à la disposition des opérateurs, mais elle n'assure pas directement certaines prestations.

pléthoriques, le recours au savoir faire international²³¹ ou encore le renforcement du rôle du secteur privé dans les opérations portuaires²³².

Le temps d'attente ou de séjour à quai devient, de plus en plus, un facteur de décision d'accoster dans un port pour les compagnies maritimes. Les armateurs sont ainsi de plus en plus soucieux de la maîtrise des coûts d'immobilisation du navire et de la marchandise.

Ces attentes au niveau du Port Autonome de Dakar peuvent bien dissuader les navires de ne pas revenir faisant perdre du coup au port d'importants trafics au profit de ses voisins et concurrents. Cette situation est préoccupante pour ne pas dire alarmante d'autant plus que la politique d'aménagement des infrastructures portuaires entreprise depuis quelques mois par le Port Autonome de Dakar n'est pas pour le moment suivie de l'amélioration de la qualité des services qui y sont proposés.

Lors de la journée (11 juin 2008) de réflexion sur le transport et la logistique au Sénégal, les usagers portuaires présents ont été unanimes pour déplorer ce décalage qui constitue un obstacle pour une bonne rentabilité de leurs activités. Et à ce propos, le Directeur général de Attijari Bank a estimé que :

« Les infrastructures seules ne garantissent pas l'efficacité du service. On peut avoir un excellent port avec de très bonnes infrastructures, mais cela n'exclut pas le manque d'efficacité. Les opérateurs économiques sont demandeurs d'un service global. Il ne

²³¹ Le projet des « chantiers du futur » au Sénégal en est un exemple.

²³² À ce propos Monsieur ZAZA (responsable du programme SSATP) faisait référence, dans l'avant propos du document de travail n° 84F déjà cité, à l'amélioration de la performance portuaire au Nigéria avec la mise en concession de terminaux à conteneurs qui a entraîné, en l'espace de quelques mois, la suppression quasi-totale de temps d'attente à l'accostage et la réduction des surtaxes pratiquées par les compagnies maritimes.

faut pas une société portuaire qui résonne pour elle-même et dans le sens d'une économie nationale »²³³.

En effet, l'émergence et le développement des structures portuaires doivent avoir pour objectif primordial de permettre aux compagnies navales et aux chargeurs de réduire les coûts, les délais d'attente et de séjours, et d'améliorer la qualité des services.

Au Port Autonome de Dakar, la durée de séjour est de l'ordre de huit (8) jours, toutes filières et opérations confondues. Des durées plus longues vont jusqu'à plusieurs semaines, engendrant des frais élevés de surestaries et de magasinage. Les causes de ces délais sont variées et tiennent à l'insuffisance des moyens d'enlèvement, aux dysfonctionnements du système informatique douanier à l'absence de documents entre autres. Mais, aussi et surtout, il y a le manque de quais disponibles. Sur ce point, le port est entrain de trouver des solutions avec notamment l'augmentation des linéaires de quais. En effet, avec la réhabilitation du môle 2 et l'extension du terminal à conteneurs qui consiste à la construction d'un troisième poste à quai, le port espère pallier largement ce manque d'espace et de surcroît aux temps d'attente des navires. Seulement, en attendant les armateurs préfèrent s'orienter vers des ports où l'attente est moins longue.

Cette situation n'est pas seulement préjudiciable aux navires de passage. Les professionnels portuaires locaux en souffrent aussi. Depuis la concession d'exploitation du terminal à conteneurs à Dubaï Port World, les professionnels portuaires estiment que les délais d'attente ne font que se rallonger à tel point que le conseil national du patronat (CNP), sur demande de ses groupements, s'en est ouvert au Directeur Général du P.A.D. Ainsi, selon les syndicats professionnels des industries et des mines du

²³³ BAKHOUM (K.), « *Sénégal : Extension du terminal à conteneurs, plate-forme logistique. Dakar met en place les contours du « port du futur »* », Source : <http://fr.allafrica.com>. Consulté le 13 juin 2008.

Cette journée a été organisée sur l'initiative de la Chambre de commerce américaine (Amcham) et de l'ambassade des États-Unis au Sénégal.

Sénégal (membre du CNP), « *Les entreprises constatent, depuis un certain temps, que le délai entre l'arrivée du navire et la sortie des marchandises du port va en s'allongeant, de plus en plus, perturbant ainsi de façon intolérable leurs activités industrielles tout en les renchérissant car bien évidemment les différentes taxes de magasinage, d'occupation de terre-pleins et d'autres ne sont pas neutralisées. Indépendamment des denrées périssables, il semblerait que les dysfonctionnements actuels causent aux importateurs un renchérissement de l'ordre de 30% des frais à l'arrivée* »²³⁴.

Le syndicat des commerçants importateurs, prestataires de services et exportateurs du Sénégal (SCIMPEX) abonde dans le même sens. Selon ce dernier, « *Les importateurs signalent aussi des lenteurs dans certaines opérations ou formalités et constatent, pour le déplorer, des délais anormalement longs entre l'obtention du bon à enlever et la sortie de leurs containers du port de Dakar. Selon eux, cette situation risque, si elle perdure, d'avoir des conséquences négatives sur la compétitivité de l'économie nationale* »²³⁵.

Si les navires de passage peuvent préférer s'orienter vers les ports où ils espèrent gagner du temps, ce n'est le cas des professionnels locaux qui sont obligés de supporter les conséquences d'une telle politique. Cette situation n'est pas du tout profitable au port de Dakar qui, en plus de voir s'éloigner certains navires, risque de subir aussi la rareté des activités des professionnels locaux. Au final, c'est la situation économique du pays qui en souffre.

À l'heure où la mondialisation de l'économie constitue une réalité incontournable comme en atteste la croissance des échanges commerciaux²³⁶, la rapidité des prestations

²³⁴ ANONYME, « *Quand Dubaï Ports World étouffe les entreprises* »,

Source : <http://www.rewmi.com/Transport-maritime>. Dernière visite le 16 juillet 2008.

²³⁵ ANONYME, *op. cit.*

²³⁶ DIEME (M-L.), *Les mécanismes douaniers d'incitation économique*, Mémoire de fin de cycle, Ecole Nationale d'Administration du Sénégal, Section Douanes, 2006, p. 5.

de service dans un port devient plus que nécessaire. Des efforts (ou du moins leur accélération) seraient appréciés dans ce sens, au niveau du Port Autonome de Dakar, pour permettre aux usagers portuaires de bénéficier d'une rotation rapide de leurs activités.

Lors de la journée du 11 juin citée plus haut, le Directeur général du Port de Dakar avait annoncé un certain nombre d'objectifs parmi lesquels : l'amélioration de la rotation des marchandises, la destruction des hangars et la limitation des délais d'attente des navires. À cet égard, il a tenu à rassurer les usagers portuaires en ces termes :

« Un financement de 20 milliards de nos francs a été trouvé, par emprunt obligataire, pour l'extension du terminal à conteneurs.

Par ailleurs, la réhabilitation du mole 2, la réalisation de la gare maritime et l'installation d'entrepôts frigorifiques permettront au P.A.D. d'établir sa plate forme logistique. L'objectif du Sénégal est de bâtir un Port du futur fonctionnel à partir de 2010 »²³⁷.

Seulement, en attendant les usagers portuaires continuent de subir les conséquences de la politique portuaire actuelle accentuée par la lourdeur des formalités administratives.

B. Les lourdeurs administratives

Il s'agira beaucoup plus, dans cette partie, d'étudier les formalités administratives et douanières au niveau du P.A.D. ou plus exactement les conséquences de ces formalités sur l'économie du pays.

²³⁷ BAKHOUM (K.), *op. cit.*

De façon générale, les ports africains sont loin d'être des paradis pour les opérateurs économiques et les consignataires de navires²³⁸. Dans la mesure où ces ports génèrent la plus grande partie des recettes douanières, on y note une multitude de formalités douanières et administratives et cela aussi bien dans l'exécution des tâches que dans la prestation des services. Ces lourdeurs administratives et douanières constituent des obstacles à la compétitivité des ports et à la liberté des échanges et, de surcroît, à l'économie des pays africains qui dépendent en partie de leurs ports.

Nous entendons par formalités douanières, les déclarations et les justifications exigées par la douane pour le passage des frontières, mais aussi les conditions dans lesquelles elles doivent être établies et produites. Ces formalités sont consignées dans des documents dont l'ensemble est communément appelé « *réglementation douanière* ».

Au Sénégal, c'est la loi n° 87-47 du 28 décembre 1987 portant Code des douanes qui constitue la principale source du droit douanier²³⁹. L'application de cette réglementation dans le territoire douanier consiste, suivant les dispositions des articles 3 et 7 du code, au paiement des droits d'importation ou d'exportation des marchandises qui entrent ou sortent du territoire douanier sauf dispositions contraires. Une autre source du droit douanier est constituée par les conventions internationales, les accords bilatéraux et multilatéraux (notamment OMC, CEDEAO, UEMOA) qui posent des principes liés aux préoccupations du commerce international comme la facilitation, la célérité des opérations commerciales ainsi que la sécurisation de la chaîne logistique. Ces instruments internationaux ont également des préoccupations intégratives pour l'harmonisation des réglementations douanières afin de permettre une libre circulation des personnes et des biens dans les territoires douaniers des pays concernés²⁴⁰.

²³⁸ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 290.

²³⁹ Loi n° 87-47 du 28 décembre 1987 portant code des douanes sénégalaises, J.O.S., 30 décembre 1987. Cette loi a été complétée par différents arrêtés qui organisent l'administration des douanes.

²⁴⁰ DIEME (B.), *Le rayon des douanes dans la surveillance du territoire douanier*, Mémoire de fin de cycle, Ecole Nationale d'Administration du Sénégal, Section Douanes, 2007, p. 8.

Au Sénégal, toutes les marchandises importées ou à exporter doivent être présentées au contrôle de la douane. Cette obligation prend naissance dès l'instant où la marchandise franchit la frontière. Elle a pour but d'éviter qu'après leur introduction sur le territoire national, les marchandises importées ne soient dispersées irrégulièrement sur le marché intérieur mais aussi, à l'exportation, de veiller à la sortie des marchandises prohibées. Cette obligation consiste ainsi en une série de règles tendant à garantir l'acheminement régulier des marchandises sur les lieux où elles doivent être présentées au contrôle de la douane. Les mesures régissant les importations par voie maritime sont prévues aux articles 47 à 55 de la loi n° 87-47 déjà citée et celles relatives à l'exportation relèvent de l'article 68. Mais de façon générale, les formalités administratives et douanières au port de Dakar (comme dans la plupart des ports d'Afrique) ne sont pas aussi simples.

Pourtant, depuis quelques années des mesures nationales sont prises au Sénégal pour faciliter et simplifier les procédures douanières. C'est ainsi que la nouvelle réglementation issue du décret présidentiel n° 94-814 du 30 juillet 1994 sur les procédures administratives et douanières a introduit la procédure simplifiée pour le traitement des opérations de transbordement, dénommée « *déclaration simplifiée de transbordement* »²⁴¹. Cette réglementation vise une grande simplification des formalités portuaires pour les marchandises transitant par le P.A.D.

C'est par un accord signé le 11 mai 2000, entre la direction portuaire, la direction générale des douanes sénégalaises et les adhérents de la communauté des acteurs portuaires (CAP Dakar), qu'est née et entérinée cette nouvelle procédure. Elle fait suite à un premier allègement des procédures établi en 1991 qui avait créé une cellule de transbordement destinée à faciliter la tâche des opérateurs²⁴². Cette convention du 11

²⁴¹ Décret n° 94-814 du 30 juillet 1994 relatif aux procédures administratives et douanières au Sénégal, J.O.S., août 1994. Voir aussi : « *Journal de la marine marchande n° 3909 du 18 novembre 1994, spécial Dakar* » cité par NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 302.

²⁴² Dans le même ordre d'idées, le P.A.D. et la douane sénégalaise avaient signé en septembre 1999 un accord de mise en place d'un système de plombs inviolables destinés à remplacer les escortes physiques

mai 2000 fait preuve d'originalité²⁴³ en matière de simplification de formalités douanières et du renforcement du système informatique dans la mesure où son principal objectif est sans doute l'amélioration des connexions informatiques entre les chargeurs, les transporteurs et la douane. Actuellement, l'informatique du P.A.D. effectue la prise en charge des marchandises à l'importation comme à l'exportation dès le moment où elles sont dans l'enceinte portuaire. Maintenant que la révolution informatique a gagné tous les secteurs de l'économie mondiale, il est impossible, voire inadmissible, de concevoir la gestion optimale d'une unité économique, comme le port de Dakar, sans avoir recours au génie informatique²⁴⁴.

Malgré ces avancées notoires, les formalités administratives et douanières demeurent complexes au niveau du P.A.D. et les premières victimes de cette complexité sont les opérateurs des pays enclavés. Ces pays, du fait de leur

d'agents des douanes car les contrôles douaniers en cours de route étaient considérés comme un fardeau. En effet, les transferts d'un point à un autre à l'intérieur du port donnaient souvent lieu à l'application de procédures complexes. Des efforts ont ainsi été accomplis en ce sens et de tels mouvements ne sont plus soumis à escorte physique grâce à l'apposition de sceaux inviolables qui viennent se superposer aux sceaux commerciaux. Cette pratique constitue un pas vers la simplification des procédures de transfert des marchandises et pourrait inspirer ceux des ports qui continuent de maintenir l'escorte avec les phénomènes qu'elle recèle en termes de coûts, d'effectifs, de lenteurs dans les procédures de mise en place des équipes, de tracasseries, de perceptions occultes

²⁴³ Dans la plupart des ports Africains de l'U.E.M.O.A., les autorités portuaires attendent en général de récupérer la copie du manifeste validé auprès des douanes avant d'entamer la procédure de facturation des redevances. Les systèmes automatisés de facturation desdites redevances, lorsqu'ils existent, ne sont guère interconnectés aux systèmes informatiques douaniers de sorte que le traitement des manifestes par le port va de pair avec les délais d'émission et de transmission souvent longs. Cette copie du manifeste fait ensuite l'objet d'un visa par l'autorité portuaire avant l'enlèvement de la marchandise. Ainsi, cohabitent un Bon à enlever des services des douanes et un Bon à délivrer du port. La double intervention, au niveau documentaire, de la douane et de l'autorité portuaire révèle de toute évidence un manque d'optimisation du processus de partage d'informations entre les intervenants portuaires. Ainsi, en adoptant une telle mesure, le P.A.D. entre dans une logique de facilitation des procédures qui devrait inspirer ses voisins de l'Union. Il faut juste ajouter que le contenu de cette convention entérine bon nombre de pratiques qui existaient déjà comme l'existence de structures de concertation périodique ou d'une cellule conseils aux entreprises au sein de la direction générale des douanes sénégalaises.

²⁴⁴ Au Sénégal, le Système de Gestion Automatisée des Informations Douanières et Economiques (GAINDE) couvre toutes les fonctions majeures requises par un système informatique douanier. Il permet de gérer les manifestes, les déclarations, les licences, le magasinage, les transferts, les sorties, le transit, la sélection des marchandises, la taxation et les contrôles. Ce système a ses équivalents dans les autres ports de l'U.E.M.O.A., tels les cas de SYDAM (système de dédouanement automatisé des marchandises) en Côte d'Ivoire, et SYDONIA (système douanier automatisé) commun à 5 États que sont le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Togo.

inaccessibilité à la mer, subissent déjà des coûts de transport élevés affectant ainsi leur commerce extérieur. Les formalités longues et complexes ne font qu'entraîner des surtaxes d'immobilisation d'autant plus que les délais de franchise qui leur sont accordés par le port de Dakar leur paraissent insuffisants compte tenu de la contre performance des acteurs du maillon portuaire. De façon générale, ils estiment perdre du temps avec les consignataires, les transitaires et les acconiers entre autres intervenants²⁴⁵. Or, le gain de temps est nécessaire et précieux pour leurs activités et cela même si le port de Dakar fait partie de ceux d'Afrique où les formalités sont moins longues. À titre comparatif, les formalités portuaires et de douanes peuvent durer jusqu'à trente (30) jours au port de Douala (Cameroun) contre six (6) jours à Dakar. En effet, les formalités ne durent généralement pas plus d'une semaine²⁴⁶.

Les procédures portuaires au niveau du Port Autonome de Dakar peuvent être analysées autour de trois points à savoir l'ordonnancement des opérations, les différents circuits en présence (commercial, administratif et physique), et le détail des procédures import et export. Le nombre d'intervenants portuaires rallonge le temps d'attente des navires. Du consignataire au déclarant en douane en passant par le transitaire et les manutentionnaires, les formalités ne cessent de se rallonger. De façon schématique, les opérations se déroulent comme suit :

- *La première se déroule du consignataire vers l'exploitation du port et les manutentionnaires et regroupe, entre autres, le préavis d'escale au port, la demande de poste à quai, des surfaces magasins, et des terres pleins ;*

- *La seconde phase qui est relative à l'entrée du navire au port est marquée par les formalités de santé, de police, et de douane ;*

²⁴⁵ Commission de l'U.E.M.O.A., *op. cit.*, p. 7.

²⁴⁶ Source : All Africa Line, Bulletin de Transport Ouest-Africain, mars 2006, p. 12.

- La troisième se déroule du consignataire vers la douane et concerne le débarquement des marchandises précédé du dépôt du manifeste commercial douanier et les opérations de manutention (débarquement et pointage) ;

- La quatrième opération, s'effectuant du réceptionnaire de la marchandise vers le consignataire et vice-versa, concerne la réclamation des marchandises;

- L'intervention du transitaire est suivie par celle du commissionnaire en douane agréé ou le propriétaire disposant d'un crédit d'enlèvement. Il arrive, souvent même, en pratique que des déclarants ambulants empruntent juste le cachet d'un agréé en douane pour faire leurs déclarations.

- L'intervention du commissionnaire en douane est suivie de celle du déclarant en douane qui elle-même est suivie de celle se déroulant de l'exploitant du port vers le dit déclarant²⁴⁷.

Comme nous le constatons, il existe encore des formalités douanières rigoureuses pour les entrées et sorties des navires au port de Dakar qui sont exacerbées par des arrêts fréquents de contrôle en cours de route par diverses autorités de sécurité qui ne semblent pas du tout sensibles aux délais de transit des marchandises. Ainsi, nous rejoignons le point de vue de Monsieur Blaise-Pascal TALLA qui a considéré à juste titre, à propos des ports africains, que :

« La procédure de dédouanement est sans doute la plus pénible du processus d'importation, tant l'arbitraire semble y être la règle. Non pas qu'il n'existe point de textes officiels régissant l'entrée des marchandises sur le territoire national, bien au contraire, il y en a à foison. Et c'est précisément ce trop-plein de lois et règlements qui justifie l'existence d'un code douanier difficile à mettre en œuvre : les formalités

²⁴⁷ Source : Programme de simplification et d'harmonisation des procédures et de transit portuaire au sein de l'U.E.M.O.A, « Passage en revue des procédures portuaires au sein de l'U.E.M.O.A. ». www.uemoa.int. Dernière visite le 10 août 2008.

administratives à remplir sont innombrables, les taux de douane sont élevés et la classification des biens importés par catégorie différente ne répond à aucun critère de logique économique »²⁴⁸.

Près d'une dizaine d'années après cette remarque pertinente, les problèmes liés aux formalités administratives et douanières demeurent encore dans les ports africains. Ces obstacles, dans le cas du Sénégal, sont susceptibles de freiner les échanges commerciaux, d'augmenter leurs coûts sans pour autant en accroître la valeur économique.

La politique portuaire sénégalaise n'est pas seulement préjudiciable aux usagers portuaires. Contrairement aux idées reçues, le Port Autonome de Dakar est, parfois, loin d'en tirer pleinement profit (en pratique) comme en attestent les difficultés rencontrées dans le recouvrement des taxes.

§ 2. Les difficultés de recouvrement des taxes portuaires

La tarification portuaire est un élément essentiel de toute politique d'exploitation de revenus et de développement des ports. En Afrique francophone, le choix tarifaire portuaire est de la compétence exclusive des gouvernements. Les ports africains ne sont pas totalement libres dans la fixation de leurs tarifs. Ceux-ci sont décidés généralement par les gouvernements qui prennent en compte les intérêts de toutes les parties en présence. Ainsi, les pouvoirs publics ont tendance à intervenir dans la tarification des services portuaires, ce qui peut avoir des effets négatifs sur le volume des fonds disponibles pour les programmes de développement des ports»²⁴⁹.

²⁴⁸ TALLA (B-P.), « *Le calvaire des hommes d'affaires* », J.A.E., 19 janvier 1998, pp. 6-7.

²⁴⁹ Cette situation n'est pas universelle. En France par exemple, l'autorité compétente dans la fixation des tarifs portuaires est différente en fonction de la catégorie du port concerné. En effet, pour les ports autonomes (devenus grands ports maritimes depuis la réforme de 2008), c'est le Conseil d'administration qui est compétent et pour les ports sous tutelle étatique la compétence revient au gouvernement. Le décret français n° 99-782 du 9 septembre 1998 portant réforme du code des ports maritimes donne aux ports autonomes la possibilité de créer des tarifs spéciaux, c'est-à-dire des tarifs d'abonnement ou contractuels pour l'usage des outillages publics et privés. Selon Monsieur REZENTHEL, cette mesure apparaît comme

Au Sénégal, les pourvois publics imposent à l'autorité portuaire de gérer le port comme une entreprise privée. Cette autorité devant aménager et exploiter le port de façon à retirer de ladite exploitation les recettes nécessaires pour réaliser les investissements lourds attendus par les opérateurs. Ces recettes proviennent principalement des prestations portuaires²⁵⁰.

Les conditions générales de tarification du port sont prévus par le décret n° 65-342 du 19 mai 1965 autorisant et rendant exécutoire le Règlement d'exploitation du Port Autonome de Dakar. Ce dernier, à l'instar de ceux des autres pays d'Afrique francophone, prévoit trois sortes de taxes :

- Les taxes sur les navires ;
- Les taxes d'embarquement et de débarquement ;
- Les taxes d'occupation du domaine public et d'usage d'outillage public.

Par souci de commodité intellectuelle, nous appellerons les deux premières taxes les droits de ports (A), et la dernière catégorie les redevances domaniales (B).

Mais comme toute entreprise génératrice de revenus, le Port Autonome de Dakar n'est pas à l'abri des mauvais payeurs. En effet, le port souffre constamment du comportement de certains usagers.

A. Les droits de port

Il s'agit d'une perception bien spécifique au domaine public portuaire qui se décompose en deux temps. En effet, les droits du port existent du fait des opérations commerciales et du séjour dans le port de Dakar c'est-à-dire respectivement « *les droits de port marchandise* » et les « *droits de port navire* »²⁵¹.

une libéralisation de la tarification portuaire, mais il précise néanmoins que : « *En réalité, ces tarifs doivent être homologués, certes, selon une procédure simplifiée mais le principe est le même que pour les autres catégories de tarifs d'usage des outillages* ». Voir REZENTHEL (R.), « *La modification du code des ports maritimes: une réforme à contre courant* », D.M.F. n° 997, octobre 1999, pp. 869-870.

²⁵⁰ DIOP (A.), *op. cit.*, p. 23.

²⁵¹ GARCIA (S.), *op. cit.*, p. 34.

Le chapitre 1^{er} du décret du 19 mai 1965 précité énumère les différentes taxes sur les navires à savoir d'une part les taxes de pilotage et d'amarrage et d'autre part les taxes de séjour. Concernant les taxes de pilotage et d'amarrage, l'article 3-1-1-a dispose que :

« Les taxes de pilotage et d'amarrage sont fixées par le barème tant en ce qui concerne l'assiette que le taux avec minimum de perception. Elles sont dues par tout navire non dispensé de pilotage, entrant dans la zone de pilotage. Elles donnent droit dans cette zone au pilotage à l'entrée et à la sortie... »

Donc le principe est que tout navire, entrant au port, doit s'acquitter des frais de pilotage et d'amarrage sauf exception et il est même prévu des surtaxes pour les services de nuit. Une surtaxe de nuit est ainsi perçue sur chaque mouvement (entrée, sortie ou déplacement) exécuté totalement ou partiellement entre vingt (20) heures et six (6) heures du 1^{er} avril au 30 septembre et entre dix neuf (19) heures à sept (7) heures du 1^{er} octobre au 31 mars²⁵².

Quant aux taxes de séjour, elles sont perçues sur les navires au profit du budget du port et sont établies pour la durée de chacun de leur séjour à l'intérieur des limites maritimes du port entre leur entrée et leur sortie. Ces taxes sont prévues par l'article 3-1-2 du décret de 1965 précité en ces termes :

« Les taux de la taxe de séjour s'entendent par période indivisible de 24 heures. L'assiette est précisée au barème des taxes.

Sera considéré comme effectuant des opérations commerciales tout navire embarquant ou débarquant au moins cinq tonnes de marchandises ou au moins deux passagers payants... ».

²⁵² Article 3-1-1 d, du chapitre 1^{er} de la 3^e partie du décret du 19 mai 1965, *op. cit.*

À la lumière des deux articles cités, nous pouvons considérer que les droits de port sont établis sur la base de l'espace occupé par le navire et sur la nature de l'activité dudit navire. Il faut cependant remarquer que les taux de ces droits de port n'ont pas connu une actualisation depuis 4 ans. Ainsi, en 2006, le barème des droits de ports pour le pilotage, l'arrimage et le séjour des navires était établi comme suit :

Prix minimum/ navire	Pilotage	Arrimage/désarrimage	Séjour à quai
Navire de pêche	35.389,54 Fcfa ou 53,9 £	22.000,80 Fcfa ou 33,54 £	13.899,3 Fcfa ou 21,19 £
Navire de commerce ou autre bâtiment	94.423,70 Fcfa ou 143,948 £	44.001,60 Fcfa ou 67£	94.425,01 Fcfa ou 143,95 £ ²⁵³

Au vue de ce tableau, le Port ne devrait pas avoir du mal à recouvrer ses droits. Seulement, les choses ne sont pas aussi faciles qu'elles en ont l'air. Le Port Autonome de Dakar éprouve beaucoup de difficultés avec les navires mouillant en hors zone au point de créer un vide juridique.

En effet, le décret du 19 mai 1965 précité détermine clairement les limites terrestres et maritimes du Port Autonome de Dakar. Par ce décret, la circonscription du port de Dakar est constituée de la rade intérieure qui abrite les quais d'accostage des navires et

²⁵³ ANSORENA (A-C.), Informe del puerto Autonomo de Dakar , Rapport de stage au P.A.D., mai 2009, pp. 22-24. Source : <http://www.portdakar.sn>. Dernière visite le 10 octobre 2010.

de la rade extérieure qui englobe la zone d'abri et de mouillage pour les navires en attente de poste d'amarrage ou en escale technique ne nécessitant pas leur mise à quai. Au-delà de cette délimitation, les navires qui mouillent sont hors du domaine portuaire, c'est-à-dire en hors zone, et ne sont pas soumis à la facturation.

Cependant, excédé par la recrudescence de certains navires qui mouillent en rade extérieure, hors du domaine maritime portuaire, le Directeur du Port Autonome de Dakar a fini par adresser une circulaire (n° 000909) à l'ensemble des usagers portuaires. Dans celle-ci datée du 27 avril 2004 et intitulée « *Mouillage des navires en rade extérieure* » (cf. annexe 1), il réaffirme les objectifs du port de Dakar quant au renforcement de la sécurité des installations portuaires et du dispositif d'accueil des navires. De ce fait, il considère le mouillage des navires hors du domaine maritime comme une menace. Dans cet acte administratif, il se prononce en ces termes :

« ...En conséquence, il est porté à la connaissance des armateurs, consignataires et capitaines des navires que le mouillage de leurs unités n'est autorisé qu'à l'intérieur de la rade extérieure délimitée à cet effet et faisant partie de la juridiction portuaire ».

Poursuivant sa logique, le Directeur du Port a adressé ensuite une note d'information (n° 001930) datée du 13 août 2004 à l'ensemble des usagers portuaires. Dans celle-ci intitulée « *Application des taxes de séjour en rade extérieure* » (cf. annexe 6), il fixe les redevances de tous les navires, même ceux mouillant hors zone. Or, le règlement d'exploitation du P.A.D. ne fait pas obligation aux navires de mouiller qu'en rade intérieure. Ce qui, à notre avis, pose un problème juridique ou plutôt un vide juridique.

Les navires ne devraient pas être soumis à des obligations qui ne sont pas prévues par le Règlement d'exploitation. Certes, nous comprenons les aspirations du Directeur du Port qui sont motivées, à notre avis, par le recouvrement des droits de port. Cependant, les navires ne devraient pas être soumis à des obligations illégales. Il y a ainsi une nécessité de prendre en compte cette nouvelle donne par une réactualisation des dispositions concernant la taxe de séjour.

En plus des taxes sur les navires, les usagers portuaires devront aussi s'acquitter de celles concernant les opérations commerciales. Ces dernières sont appelées des taxes d'embarquement et de débarquement. Cette seconde catégorie de taxes est aussi fixée par le décret du 19 mai 1965 déjà cité et concerne aussi bien les marchandises que les passagers²⁵⁴.

Ce décret du 19 mai 1965 fait aussi clairement la distinction entre l'usage privatif du domaine portuaire et l'utilisation qu'en font les navires. Si la seconde rend les navires redevables d'une série de frais pour services rendus, le premier, quant à lui, donne lieu au paiement d'une redevance domaniale.

B. Les taxes domaniales et les tarifs d'utilisation d'outillages publics

Il s'agit de s'intéresser d'abord aux taxes domaniales (1) avant d'étudier les tarifs d'outillage public (2).

²⁵⁴ Les taxes de débarquement et d'embarquement ne sont pas typiques au port de Dakar ; elles sont pratiquement les mêmes au niveau de tous les ports d'Afrique francophone. Ainsi, au Congo l'article 7 du chapitre 2 de l'arrêté général n° 1780 du 27 mai 1955 prévoit la perception d'une taxe de débarquement et d'embarquement des animaux et des marchandises. Cette taxe est perçue par le service de la Douane au vu d'une Déclaration D 31 déposée par le consignataire du navire. Au port de Douala, l'article 1-2-1 de l'arrêté n° 72 du 19 août 1986 fixe une taxe de stationnement par tonne de marchandises embarquées ou débarquées. Elle est perçue par le port de Douala. À Cotonou l'arrêté n° 002/MTC/PAC du 14 février 1980 fixant le barème des taxes d'exploitation du P.A.C. prévoit une taxe de stationnement pour les marchandises embarquées et débarquées.

En France aussi, l'utilisation des ports rend les navires redevables d'un certain nombre de redevances, pour service rendu, de droits de port perçus à raison des opérations commerciales ou des séjours effectués. Le système français est sensiblement proche de ceux des autres ports européens. Mais, selon Monsieur ROSGOVAS, la proximité du principe n'évite pas certaines différences sensibles en droit espagnol. Il soutient ainsi qu'en Espagne, l'utilisation sans occupation privative du domaine public portuaire est soumise pour les navires à trois taxes : une taxe d'utilisation spéciale des installations portuaires due par tous les navires, une taxe pour services généraux (correspondant aux services régaliens du port) pour tous les opérateurs terrestres et une taxe de signalisation maritime pour les navires uniquement.

1. Les taxes domaniales

Le principe est que toute occupation du domaine public correspond obligatoirement au paiement d'une contrepartie financière. C'est une condition indispensable de l'autorisation d'occupation privative du domaine et elle est même due en cas d'occupation irrégulière. Cela se comprend facilement car la gratuité est rarement admise en cas d'occupation prolongée du domaine public portuaire.

Il existe cependant des exceptions à ce principe. Ces exceptions sont appelées franchise ; laquelle est variable selon les marchandises. C'est ainsi qu'au Sénégal un délai de gratuité de 10 jours environ est accordé aux marchandises débarquées ou à embarquer. À cet égard, l'article 3-3-2 du chapitre III du décret du 19 mai 1965 précité souligne que :

« Les marchandises à embarquer ou à débarquer pourront séjourner gratuitement en première zone pendant dix jours ainsi que pendant le chargement ou le déchargement du navire » et l'article 3-3-3 d'enchaîner que les marchandises déposées en deuxième zone bénéficieront, le cas échéant, de la gratuité pendant un délai de dix jours dont sera déduit le séjour gratuit réellement effectué en première zone. Dans ce cas, la gratuité totale ne peut pas dépasser dix (10) jours²⁵⁵. Le délai de gratuité de séjour des véhicules non emballés débarqués en première zone est quant à lui fixé à deux (2) jours.

Toutefois, le délai de stockage des marchandises sur les terre-pleins ou sous les hangars est souvent supérieur pour les marchandises en transbordement ou de transit direct. Il est, en moyenne, de l'ordre de 20 jours (articles 3-3-2 et 3-3-3 précités). Ce délai de 20 jours peut même être prolongé si les marchandises sont destinées à la réexportation. Dans ce cas, il est accordé un nouveau délai de gratuité d'une durée

²⁵⁵ Articles 3-3-2 et 3-3-3 du chapitre III de la 3^e partie (taxes d'exploitation) du décret du 19 mai 1965, *op. cit.*

totale de dix (10) jours en première et deuxième zone comme si les marchandises en question avaient quitté le port pour y revenir.

Hormis ces exceptions, et même à l'expiration des délais de franchise, l'utilisation du domaine public portuaire rend les usagers redevables d'une redevance. En effet, dans la mesure où le domaine portuaire s'inscrit aujourd'hui dans une dimension d'exploitation économique, la redevance devient un véritable enjeu.

Le terme « *redevance* » est absent du corpus du décret du 19 mai 1965 précité. En effet, celui-ci prévoit que la mise à disposition d'espaces ou d'installations concédés donne lieu à la perception d'une « *taxe* ». Nous aurions préféré et à juste raison²⁵⁶ le terme de « *redevance* » à la place de celui de « *taxe* ». La redevance n'a pas un caractère fiscal. Par voie de conséquent, sa détermination est faite par voie réglementaire et relève en principe, en cas de contentieux relatif à sa fixation, de la compétence du juge administratif.

L'autorité réglementaire est en effet compétente en matière de perceptions ne constituant pas des impositions de toutes natures, c'est-à-dire précisément pour les redevances domaniales. La loi laisse ainsi au règlement le soin de fixer les redevances domaniales qui sont prévues au chapitre III de la 3^{ème} partie du décret du 19 mai 1965 précité. La redevance domaniale est un prix : celui de la jouissance exclusive d'une dépendance du domaine public²⁵⁷.

En Afrique francophone, à l'instar du Sénégal, les textes portuaires utilisent le terme « *taxe* » pour désigner la contrepartie financière de l'occupation du domaine public

²⁵⁶ La loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État emploie, dans le titre II de son livre 1^{er} (notamment aux articles 14 et 17) le terme de « *redevances* » pour désigner la contrepartie financière de la jouissance exclusive du domaine public.

²⁵⁷ GARCIA (S.), *op. cit.*, p. 32. Voir aussi, pour les redevances domaniales françaises, les articles L 28 à L 34 du Code du domaine de l'État.

portuaire à l'exception peut être de Douala²⁵⁸. C'est ainsi que l'article 16 de l'arrêté congolais du 27 mai 1955 déjà cité fixe une taxe de magasinage en ces termes :

« Les marchandises à l'importation ou à l'exportation entreposées en magasins sous le contrôle de la douane supportent, passé le délai de gratuité, la taxe progressive de dépôt ».

De son côté, l'article 23.b dudit texte prévoit une taxe d'occupation des terre-pleins et l'article 23.c définit une taxe pour infraction à la réglementation, dite taxe d'occupation²⁵⁹.

Au-delà de ces considérations terminologiques, force est de constater qu'il n'est pas toujours facile pour le Port Autonome de Dakar de recouvrer ses redevances. En effet, certains usagers du port procèdent parfois à des séjours abusifs de leurs conteneurs dans l'enceinte portuaire jouant ainsi sur le délai de gratuité supplémentaire accordé aux marchandises destinées à la réexportation. Cette occupation abusive est préjudiciable au port qui n'arrive pas à rentabiliser ses investissements.

C'est ainsi qu'excédé par cette conduite, le Directeur Général du P.A.D. a encore sévi en adressant une circulaire (n° 002163) au président du SATS (syndicat autonome des transporteurs du Sénégal) et à l'ensemble des usagers portuaires. Dans celle-ci, qui fait suite à la réunion du Conseil d'administration du port (cf. annexe 2), il déplore la congestion de l'espace portuaire, surtout les surfaces de stockage des marchandises, et prévoit la prise de mesures immédiates tendant à favoriser le transit rapide des marchandises sur les terre-pleins afin d'optimiser l'utilisation des infrastructures existantes. Dans cet acte administratif, il se prononce en ces termes :

²⁵⁸ En effet, l'article 31 du décret camerounais n° 99/0130 du 15 juin 1999 portant organisation et fonctionnement de l'organisation portuaire autonome de Douala utilise l'expression de « *redevances d'usage du domaine public, des infrastructures et des équipements portuaires* ».

²⁵⁹ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 286.

« Dans cette optique et pour consolider les acquis, le Conseil d'Administration du Port Autonome de Dakar a autorisé, lors de sa séance du 30 décembre 2004, l'application de pénalités pour séjour abusif des conteneurs dans les parcs après une franchise de 15 jours à compter du 1^{er} avril 2005 ».

Le port espérait ainsi décongestionner, par cette mesure, son espace portuaire et profiter de ses retombées économiques. Les pénalités furent décidées comme suit :

- Concernant les conteneurs à l'import, les pénalités suivantes seront appliquées, après la franchise de quinze (15) jours à compter de la fin des opérations commerciales du navire :

- 5 000 FCFA (7,623 £)/jour et par conteneur inférieur ou égal 20 pied
- 10000 FCFA (15,24 £)/jour et par conteneur supérieur à 20 pied

- S'agissant des conteneurs vides, les mêmes pénalités seront appliquées, après une franchise de quinze (15) jours à compter du jour d'approche du conteneur.

Le délai de franchise de 20 jours accordé par le décret du 19 mai 1965 est donc loin d'être atteint. Cependant, cette mesure n'a duré qu'une seule année du moins pour ce qui est du délai de franchise. En effet, dans une note d'information datée du mois décembre 2005 (cf. annexe 5), le Directeur Général du Port Autonome de Dakar fait part aux usagers portuaires de la décision de son conseil d'administration de rapporter le délai de franchise au point de départ c'est-à-dire à vingt (20) jours. Ainsi, il se prononce en ces termes :

« Dans le cadre de la mise en œuvre de la délibération du Conseil d'Administration relative à l'institution de pénalités pour séjour abusif des conteneurs dans l'enceinte portuaire, la liquidation des redevances y afférents a effectivement démarré le mercredi 1^{er} février 2006.

À cet effet, le délai de franchise qui était accordé, pour le séjour des conteneurs, a été rapporté à vingt (20) jours à compter du 2 mai 2006 et ceci, suite à nos concertations avec les chargeurs et à la Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture de Dakar ».

Nous ne nous attarderons pas sur les raisons de ce revirement qui peuvent être dues au refus des représentants des usagers portuaires d'une mesure qu'ils jugent discrétionnaire et défavorable à leurs activités. Cet exemple illustre les difficultés que rencontre parfois le port de Dakar pour bénéficier des retombées économiques de ses infrastructures. Au-delà de cet aspect financier, c'est le volet juridique qui est menacé compte tenu de la facilité avec laquelle le Conseil d'administration du port cherche à imposer aux usagers portuaires des mesures qui ne sont pas prévues par les textes.

Certes, il est toujours ambitieux d'adapter un texte aux besoins du moment, mais cette adaptation doit se faire par une procédure adéquate et dans ce cas, il y a une nécessité de réactualiser le règlement d'exploitation du port de Dakar dans son intégralité ; ce qui permet d'éviter à l'avenir des cas de vide juridique.

Le Port de Dakar éprouve aussi des difficultés dans le recouvrement des redevances domaniales pour les occupations de longue date. Bon nombre d'occupants portuaires refusent parfois de s'acquitter de leurs redevances. Cette situation oblige le Port, dans bien des cas, à saisir la justice afin d'obtenir le paiement de ses redevances et de surcroît l'expulsion des occupants²⁶⁰.

Au même titre que les occupations domaniales portuaires, la location des outillages publics est aussi assortie d'une certaine contrepartie financière.

²⁶⁰ Tribunal Régional Hors classe de Dakar, audience publique ordinaire du 14 janvier 2004, Serigne Saliou MBACKE c./P.A.D., *op.cit.*

2. Les taxes d'usage des outillages publics

Il s'agit de la rémunération du service rendu par la mise à disposition de l'outillage public par le concessionnaire. La fixation des taxes d'usage des outillages publics relève au Sénégal, comme en matière de droits de port, de la procédure du tarif public. Le tarif doit respecter l'égalité des usagers et ne peut faire l'objet d'une application différenciée que lorsqu'il existe un motif d'intérêt général dûment justifié ou en vertu de la règle selon laquelle, le principe n'empêche pas d'appliquer des mesures différentes à des situations différentes²⁶¹.

La détermination du montant des tarifs s'inscrit dans un cadre limité et l'autorité administrative est chargée de la vérifier. Elle ne peut s'opposer à une augmentation de tarif que si celle-ci contrevient à une réglementation des prix ou à l'intérêt du service public²⁶².

En France, les tarifs d'usage sont déterminés selon une instruction préalable prévue dans le code des ports maritimes et le non-respect de cette procédure entache ces tarifs d'illégalité.

Au Sénégal, le barème des taxes d'usage d'outillages publics est approuvé tacitement ou expressément par l'autorité portuaire. En effet, le décret du 19 mai 1965 précité se limite seulement à déterminer les conditions de location d'outillages publics sans pour autant renseigner sur les modalités de détermination du barème des taxes. Ainsi, le chapitre IV de la 3^{ème} partie dudit décret prévoit les taxes pour la location de chaque catégorie d'outillages publics²⁶³. L'article 3-4-1 de ce chapitre fixe les

²⁶¹ C. E. français, Sect. 26 mars 1999, Soc. Hertz France, conclusions STAHL (J-H.), AJDA n° 5, 20 mai 1999, p. 427.

²⁶² GARCIA (S.), *op. cit.*, p. 33.

²⁶³ Voir la section 2 du chapitre 2 du titre 1^{er} de notre 1^{ère} partie pour les différentes catégories d'outillages public que le Port de Dakar met à la disposition des usagers , pp. 81 et s.

dispositions générales applicables à la location de tous les outillages publics en ces termes :

« Les heures de travail à la demi-journée seront de 8 heures à 12 heures et de 14 heures à 18 heures. En dehors de ces heures, on appliquera le tarif horaire. Si une opération devant durer une demi-journée se prolonge au-delà de midi ou de 18 heures, il sera compté le tarif par $\frac{1}{4}$ d'heure ou par heure pour les allèges.

....Le tarif sera appliqué par usager ou groupe d'usagers et par séance de travail ininterrompue, et fixé de manière à ce que plusieurs usagers aient intérêt à réunir en une seule leurs séances de travail et à se grouper entre eux dans ce but. S'il en est ainsi, la taxe sera payée par celui qui demandera l'engin après arrangements dans lequel le Port n'aura pas à intervenir ».

Nous pouvons déduire de ce dernier paragraphe une technique utilisée par le port pour pallier son manque d'engins disponibles. Nous ne pensons pas que les usagers préfèrent la réduction de la taxe de location d'un engin à la rapidité de leurs activités. Mais devant l'absence de disponibilité de ces engins, ils sont parfois obligés d'adopter une telle solution. Nous espérons bien que la politique d'aménagement des infrastructures portuaires, entreprise depuis un certain moment par le Port de Dakar, apportera des solutions à ce manque d'engins et permettra ainsi aux usagers d'avoir une rotation rapide de leurs activités. Ce qui, à notre avis, aura un impact positif sur le développement économique du port. Ce qui fait qu'à la politique d'actualisation de textes juridiques s'ajoutent à la fois celle d'aménagement des infrastructures portuaires mais, aussi et surtout, celle des tarifs portuaires. Cela ne devrait pas poser énormément de difficultés car le Port de Dakar, à l'instar de ses voisins francophones, a toujours essayé de fonder son action sur la pratique. En effet, quand les tarifs prévus par leurs textes portuaires sont devenus obsolètes et inapplicables, les ports africains francophones prennent des mesures d'ajustement tarifaire leur permettant de fixer les tarifs portuaires sur la valeur pratique du service rendu. C'est ainsi qu'à l'exception de Dakar, les ports francophones ont converti leurs redevances en devise au taux d'avant

dévaluation afin d'assurer la stabilité de leurs recettes. Au Togo, pour contenir le rétrécissement de recettes découlant des conséquences de la dévaluation du franc CFA, l'administration portuaire élabore ses tarifs en devises par une conversion des tarifs applicables à la veille de la dévaluation.²⁶⁴

Ces mesures d'ajustement sont certes nécessaires, mais nous pensons que les lois portuaires africaines, du moins celles francophones, devraient en grande partie être révisées dans la mesure où elles ont été élaborées pour la plupart avant la dévaluation du franc CFA.

²⁶⁴ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 288.

CHAPITRE II. UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉ PORTUAIRE DIFFICILEMENT COMPRÉHENSIBLE

Au Sénégal, lorsque l'autorisation d'occupation portuaire est accordée à un candidat, elle s'entoure d'un certain nombre d'obligations de part et d'autre. Cette autorisation est accordée selon la règle de l' « *intuitu personae* » car l'utilisation du domaine public portuaire doit être confiée à une personne ; qu'il s'agisse d'un particulier, d'une société ou d'un établissement public avec lequel l'autorité portuaire peut développer des relations de confiance. L'autorisation doit aussi être expresse. Ainsi, comme tout contrat, l'autorisation d'occupation portuaire fait naître des droits mais surtout des obligations entre les différentes parties au contrat. Le manquement à ces obligations est susceptible d'engendrer des conséquences pour les parties (Section 1).

La gestion portuaire fait aussi intervenir plusieurs acteurs formant un ensemble hétérogène. Même si ces intervenants ne sont pas parties au contrat d'occupation liant le Port Autonome de Dakar à l'occupant portuaire, tous jouent un rôle important dans la réussite des activités portuaires et du fait des services qu'ils offrent, leur responsabilité peut être engagée dans certaines conditions (Section 2).

Section I : Les rapports entre les parties

Comme précédemment annoncé, le Port Autonome de Dakar, à l'instar de ses homologues africains, développe le régime de la concession en matière portuaire²⁶⁵. Il s'agit d'un régime de gestion fondé sur les relations contractuelles qui se distingue du droit commun par les prérogatives de puissance publique qu'exercent aussi bien le concédant que le concessionnaire. Les rapports sont circonscrits par le cahier des charges qui fixe les conditions d'occupation du domaine public mais aussi, quand le contrat accompagne l'exécution d'une mission de service public, les conditions particulières qui doivent nécessairement être satisfaites. Ainsi annexé au contrat de concession, le cahier des charges fixe à la fois les obligations (§ 1) et les responsabilités de chaque partie (§ 2).

§ 1. Les obligations respectives du concédant et du concessionnaire

L'exercice sur le domaine public portuaire de missions de service public industriel et commercial rend nécessaire la combinaison des règles de protection du domaine avec une occupation privative. Cela se conçoit facilement dans la mesure où, en matière d'exploitation portuaire, le partenariat entre le secteur public et le secteur privé peut s'avérer important pour le port. En effet, l'exploitation de l'outillage portuaire a un coût financier important pour les administrations portuaires; ce qui fait que parfois ces dernières peuvent opter pour une gestion déléguée au secteur privé. Tel est le cas notamment des concessions portuaires.

La concession d'outillage public au Sénégal se fait sous forme de contrat permettant d'attester le lien juridique existant entre le concédant et le concessionnaire. Et ce

²⁶⁵ Voir paragraphe 2 de la section 2 du chapitre 2 du tire 1 de la première partie de notre étude, pp. 88 et suiv. Voir aussi Monsieur NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 274.

contrat de concession se voit annexé d'un cahier des charges qui est seul habilité à préciser les obligations respectives du concédant (A) et du concessionnaire (B).

A. Les obligations du concédant

Au Sénégal, l'autorité portuaire peut avoir l'autorisation d'aménager et d'exploiter l'outillage public en régie ou par le biais d'une concession²⁶⁶. Une telle concession est accordée après une procédure d'instruction et constitue une délégation de service public. Dans la plupart des cas, cette forme de concession prévoit la possibilité d'effectuer des travaux en cas de besoins²⁶⁷ (sauf en cas d'affermage où le titulaire ne fait aucun investissement).

Conformément à l'article 1^e du cahier des charges type, l'autorité portuaire de Dakar est tenue d'une obligation d'information envers le concessionnaire de toute autre autorisation d'occupation du domaine public hors du périmètre déjà concédé. En effet, lorsque l'autorité portuaire décide d'accorder à un tiers une autorisation d'occupation du domaine public, d'outillage privé avec obligation de service public²⁶⁸ ou une concession d'outillage public, dans les limites du domaine public portuaire mais hors du périmètre concédé, elle en informe préalablement le concessionnaire²⁶⁹.

²⁶⁶ Chapitre IV de la 3^{ème} partie du Règlement d'exploitation du port Autonome de Dakar déjà cité. Il en est de même de la France avec le code des ports maritimes notamment en ses articles R 115-7, R122-7 et 631-7.

²⁶⁷ Il en est ainsi de la concession du terminal à conteneur à Dubaï Port Authority.

²⁶⁸ L'autorisation d'outillage privé avec obligation de service public permet à l'occupant de mettre à la disposition des tiers ses installations selon les conditions prévues dans la convention d'autorisation. Elle ne constitue pas une délégation de service public. L'autorité portuaire assortit ce titre de conditions théoriquement adéquates, en considération d'un meilleur service aux usagers, qui constituent des obligations de service public. Ce régime n'impose pas à l'opérateur une mission permanente de service public, mais simplement une contribution occasionnelle au bon déroulement du service.

Voir NDENDE (M.), « *Les mécanismes juridiques d'exploitation des terminaux portuaires: essai de synthèse et approches comparées* », *op. cit.*, p. 206.

²⁶⁹ On retrouve le même principe en France en matière de concession d'outillages publics portuaires. Voir l'article 8 du Cahier des Charges Type (28 mars 2001) applicable aux concessions d'outillages publics portuaires dans les ports maritimes de commerce relevant de la compétence de l'État.

L'autorité concédante est aussi tenue d'une obligation d'adaptation du contrat de la concession. Pour des soucis de sécurité ou pour des motifs d'intérêt général, l'autorité concédante peut être amenée (le concessionnaire entendu) à prescrire l'établissement de nouveaux ouvrages, installations et outillages ou des modifications à ceux existants. Dans ce cas, il ne doit résulter de cette obligation aucune modification essentielle de la consistance de la concession et de l'équilibre financier général de la concession. Par ailleurs, le concédant a des prérogatives importantes telles que la possibilité de modifier unilatéralement les conditions d'usage et de jouissance sauf les conditions financières (article 10 de l'arrêté Interministériel n° 806 précité). Toutefois, le contrat pourra prévoir une clause de révision des conditions d'exploitation.

Le concédant a également le pouvoir d'homologuer les tarifs qui devront s'inscrire dans les limites arrêtées par voie réglementaire. Il a aussi le pouvoir de réviser annuellement le montant de la redevance suivant les décisions du Conseil d'Administration du Port de Dakar en matière d'approbation des tarifs portuaires²⁷⁰. De plus il peut prononcer une résiliation unilatérale du contrat avant terme.

B. Les obligations du concessionnaire

L'intérêt majeur pour l'autorité concédante est d'avoir la certitude que les outillages exploités par le concessionnaire sont affectés prioritairement à la satisfaction des besoins des usagers du service public.

L'obligation de service public peut être fixée par des conventions spécifiques. Cette forme de concessions²⁷¹, en droit²⁷², porte sur l'installation et l'exploitation d'outillages mis à la disposition du public. Mais, en fait, les concessions peuvent s'étendre à la

²⁷⁰ Article 8 alinéa 3 de la Convention Type portant cahier des charges et comportant occupation temporaire des dépendances du domaine portuaire du P.A.D.

²⁷¹ GROSDIDIER DE MATONS (J.), *Droit, économie et finances portuaires*, Presses Ponts et Chaussées, *op. cit.*, p. 305.

²⁷² Article 10 nouveau al. 1-a de la loi 2006-16 du 5 août 2006, *op. cit.*

réalisation de travaux d'infrastructures, voire à l'établissement du port lui-même, à la manutention des marchandises²⁷³. Le concessionnaire est tenu, de ce fait, d'assurer à ses frais, l'entretien des ouvrages, installations, outillages, matériels, réseaux et objets mobiliers de la propriété des terre-pleins incorporés à la concession ou mis à sa disposition, de manière à ce qu'ils conviennent en permanence à l'usage auquel ils sont destinés. C'est dire que le concessionnaire doit se comporter en bon père de famille.

À Dakar, les constructions et travaux envisagés par le concessionnaire devront être soumis par ce dernier à l'approbation préalable du Port Autonome de Dakar. Le dossier du projet de construction devra comprendre, notamment, les plans, notes de calcul, description des procédés d'exécution, mémoires²⁷⁴. Il s'agit pour le port de vérifier la conformité des travaux envisagés par rapport à la consistance du domaine public portuaire.

Le concessionnaire doit faire fonctionner le service public dont il a la charge (à ses risques et périls) et accepter les mesures de contrôle²⁷⁵ qui s'y rapportent²⁷⁶. Il est soumis aux règlements du Port Autonome de Dakar et partant doit se conformer aux décisions que les autorités compétentes prennent, après l'avoir entendu, dans l'intérêt de la sécurité publique comme de la sécurité de l'exploitation portuaire. Il a aussi et surtout l'obligation de payer la redevance domaniale correspondant à la contrepartie de

²⁷³ Le C. E. français a eu l'occasion d'affirmer la légalité de la décision soumettant « à des obligations de service public les bénéficiaires des autorisations d'outillage accordées en vue d'assurer la satisfaction des usagers du port ». Voir C. E. section 28 juin 1939, Ch. Syndicale des entrepreneurs ou service de remorquage, mais aussi C. E. Sect., 5 mai 1944, Compagnie maritime de l'Afrique orientale, Lebon, p. 129, D. 1944, p. 164, concl. B. CHENOT.

²⁷⁴ Article 3 de la Convention Type portant cahier des charges et comportant occupation temporaire des dépendances du domaine portuaire du P.A.D.

²⁷⁵ Ces mesures, prévues par l'article 11 de l'arrêté interministériel précité, sont assez strictes et très contraignantes. En effet, les sociétés privées doivent fournir au Directeur du port des renseignements comptables et techniques excessivement détaillés (montant de salaires et charges, des frais généraux, des amortissements, des loyers, état du matériel, importance du trafic...).

Ces dispositions ne se retrouvent, pourtant pas, dans le décret n° 87-152 du 19 décembre 1987 approuvant les statuts de la société nationale du P.A.D.

²⁷⁶ Revue Journal de la marine marchande du 7 juillet 2009, spécial Dakar, p. 1306.

son privilège d'occuper le domaine public portuaire. En effet, la mise en concession, s'inscrivant dans le cadre de la gestion d'un service public à caractère industriel et commercial, est assortie d'une redevance qui constitue du reste une des ressources financières du port de Dakar (article 13 de l'arrêté n° 806 du 24 janvier 1970). La redevance s'inscrit, en réalité, dans une dimension d'exploitation économique et devient ainsi un véritable enjeu de la compétitivité dans la mesure où la fixation de son montant tient compte de la volonté des pouvoirs publics sénégalais (du moins théoriquement) de réduire le coût de passage des marchandises dans le port de Dakar. Elle correspond au prix de la jouissance du domaine occupé et se différencie de l'impôt qui est aussi dû par le concessionnaire.

Aux termes de l'article 14 de la convention Type portant cahier des charges, le concessionnaire supporte aussi la charge des impôts et taxes auxquels sont assujettis les terrains, ouvrages et installations concédés, ainsi que les impôts et taxes dont il peut être redevable en raison des activités prévues par la concession²⁷⁷. Il doit également remettre les ouvrages en parfait état à la fin du titre. Il s'engage par ailleurs à exercer l'ensemble de ses missions conformément aux dispositions du cahier des charges et à assurer donc la gestion du domaine public portuaire à l'intérieur du périmètre concédé.

La précarité et les obligations qui accompagnent le système de la concession sont contrebalancées par des droits attribués au concessionnaire. Ce dernier a droit à une utilisation paisible de la dépendance domaniale et, si tant est qu'il soit porté atteinte à cette jouissance par l'autorité concédante elle-même, il aura droit à être indemnisé. Il est également assuré de gérer le service sur le domaine public portuaire jusqu'à la fin du contrat avec un droit d'exclusivité sous réserve d'une résiliation fondée sur sa faute ou sur l'intérêt général. Le concessionnaire est titulaire des droits personnels et contractuels auxquels il ne peut renoncer sans l'accord de l'administration portuaire.

²⁷⁷ Article 14 de la Convention Type, *op. cit.*

En d'autres termes, le concessionnaire est tenu d'exploiter, en principe, personnellement et directement la concession. Toute cession de son activité ne peut intervenir, sous peine de déchéance de la concession, qu'après l'accord du Port Autonome de Dakar. En effet, il est tenu d'informer le concédant de toute modification dans son actionnariat ayant pour effet une modification de la concession. Dans ce cas, le Port Autonome de Dakar se réserve la possibilité et le droit d'accepter ou de refuser ladite modification. En cas d'approbation du P.A.D, le concessionnaire peut confier à des tiers l'exploitation de tout ou partie de ses ouvrages, installations, outillages et services concédés. Ainsi, la loi prévoit la possibilité d'une délégation avec l'agrément du Port Autonome de Dakar. Les aliéna 3 et 4 de l'article 7 de la Convention Type énoncent clairement :

« Toute cession totale ou partielle et tout apport en société de la présente autorisation sont interdits sauf accord exprès du Directeur du Port Autonome de Dakar.

Le bénéficiaire pourra, avec l'agrément du Port Autonome de Dakar sous-traiter l'exploitation de tout ou partie des installations réalisées, mais demeurera personnellement responsable envers le Port Autonome de Dakar et envers les tiers de l'accomplissement de toutes les obligations qui lui sont imposées par la présente convention ».

Au Sénégal, le régime juridique de sous-traités de la concession d'outillage public a toujours suscité des interrogations et en particulier sur la question de savoir s'il constitue ou non une délégation de service public.

Si la concession d'outillage public peut constituer une délégation de service public, il n'en est pas de même de la sous-traitance, du moins de façon aussi nette. Avec le régime de la sous-traitance, nous assistons à une superposition de contrats (celui de la sous-traitance et celui principal) et non à une cession du contrat de concession. En matière de sous-traitance, par contre, le concessionnaire continue d'être tenu des

obligations du cahier des charges vis-à-vis du concédant. De ce fait, il n'y a pas de subrogation du sous-traitant au concessionnaire puisque le régime de la subrogation a pour effet de transférer les droits et obligations du concessionnaire initial au nouveau concessionnaire²⁷⁸, même pour la période antérieure à la subrogation²⁷⁹. De même, la sous-traitance ne constitue pas un mandat non plus dans la mesure où le mandataire n'assume pas les risques de l'opération contrairement à la délégation de service public. Les parties au contrat de sous-traitance sont tenues de respecter les obligations de service public²⁸⁰.

Nous pouvons juste préciser que même si les sous-traités sont obligés de respecter les obligations de service public, il n'existe pas de lien contractuel entre ces derniers et l'autorité concédante. Cependant, cela ne les empêche pas d'hériter de la précarité du concessionnaire dans la mesure où le contrat de sous-traitance ne peut pas prévoir une durée supérieure à celle de la concession initiale. Cette situation peut être préjudiciable pour le port car n'encourageant pas le financement d'ouvrages réalisés par le concessionnaire sur le domaine public portuaire. Nous espérons seulement que cette nouvelle donne sera prise en compte en cas de nouvelle réforme²⁸¹ du COA²⁸².

Le défaut d'exécution des obligations prévues par la concession est susceptible d'engager la responsabilité des parties au contrat.

²⁷⁸ Articles 249 et suivants du C.O.C.C.

²⁷⁹ C. E. français, 30 mai 1980, frery-R. D. P. 1981, p. 1729.

²⁸⁰ REZENTHEL. R, « *La délégation de service public et les concessions portuaires* », A.D.M.O., Tome IXVI, 1998, p. 100. Monsieur REZENTHEL considère qu'au regard des règles de procédure administrative, la sous-traitance constitue une subdélégation de service public que le législateur français n'a pas expressément envisagée.

²⁸¹ Cette situation existe déjà ailleurs et particulièrement en France où l'article 21 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 relative à l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés autorise, avec l'accord du concédant, la conclusion de sous-traitance pour une durée excédant celle de la délégation de service public.

²⁸² En effet, la réforme de 2006 a méticuleusement ignoré cette question. Pour plus d'information, voir, loi n° 2006-16 du 5 août 2006 modifiant la loi n°65-61 du 19 juillet 1965 portant Code des obligations de l'Administration déjà citée.

§ 2. Les domaines de responsabilités

Dans un contrat synallagmatique l'obligation de l'une des parties a pour cause celle de l'autre²⁸³. De ce fait, le non-respect par une partie de son engagement contractuel est susceptible d'engendrer des sanctions à son égard, voire même engager sa responsabilité²⁸⁴. Mais, s'agissant du contrat de concessions portuaires, la responsabilité des parties ne se limite pas seulement au non-respect des obligations contractuelles stricto sensu. En effet, même si le contrat est conclu entre deux acteurs, en l'occurrence l'autorité portuaire et l'occupant, il produit des effets à l'égard du public qui se trouve être un tiers intéressé. Cela se comprend aisément si l'on sait que l'autorité portuaire sénégalaise a, comme préoccupation première, la consistance de son domaine public ; ce qui fait qu'elle veille au respect de la bonne utilisation que l'occupant est appelé à en faire.

Si la responsabilité du concessionnaire peut être facilement engagée pour non respect des conditions d'exploitation mentionnées dans le cahier des charges (A), il n'en est pas de même pour l'autorité portuaire à cause probablement des prérogatives dont elle jouit. L'autorité portuaire bénéficie d'abord d'une présomption d'irresponsabilité (B).

A. La responsabilité du concessionnaire

Le partenariat qui se réalise à travers les concessions portuaires s'inscrit dans le cadre du service public à caractère industriel et commercial. De ce fait, les relations qui existent entre les parties relèvent essentiellement du droit public, tandis que celles que le concessionnaire a avec les usagers dépendent essentiellement du droit privé en raison de l'objet des rapports en cause.

²⁸³ Article 43 du C.O.C.C.

²⁸⁴ Article 105 du C.O.C.C.

Du point de vue strictement contractuel, la responsabilité du concessionnaire ne pose pas de problème particulier car un contrat étant une manifestation de volonté destinée à produire des effets de droits, le manquement de l'une des parties à ses obligations engage sa responsabilité. Ainsi, du fait de son engagement contractuel envers l'autorité concédante, le concessionnaire est responsable de l'exécution des obligations imposées par la concession. Cette responsabilité concerne aussi bien sa personne que ses sous traitants.

En effet, la sous-traitance n'exonère pas le concessionnaire de ses obligations prévues par le contrat de concession²⁸⁵ passé avec l'autorité concédante dans la mesure où il ne s'agit pas d'une substitution mais plutôt d'une superposition de contrats. De ce fait, il lui appartient d'inciter ses sous traitants à respecter les stipulations du cahier des charges pour ne pas encourir la résiliation du contrat du sous-traité. La difficulté majeure est relative à l'implication d'un tiers. En effet, le Port Autonome de Dakar constitue une zone d'activités où travaillent de nombreuses personnes. Malgré l'existence d'un règlement de police portuaire (loi n° 65-32 du 19 mai 1965) et d'un règlement d'exploitation du port (décret n° 65-342 du 19 mai 1965), l'utilisation des équipements portuaires comporte des risques d'accidents ayant pour origine l'imprudence des usagers ou la défaillance technique d'une installation. Le problème se pose surtout en matière de construction et d'exploitation de l'outillage public. Sur ce point, nous pouvons être tentés de nous joindre à Monsieur DELVOLVE quand il affirme que : « *il y a dissociation d'une part entre la propriété de l'ouvrage (qui appartient à la collectivité publique) et la maîtrise de l'ouvrage qui incombe au concessionnaire)...* »²⁸⁶

²⁸⁵ Cf l'alinéa 4 de l'article 7 de la convention type portant cahier des charges et comportant occupation temporaire des dépendances du domaine portuaire du P.A.D.

²⁸⁶ DELVOLVE (M.), « *La détermination des responsables dans le contentieux de la construction entre le maître de l'ouvrage, personne publique et les constructeurs* », Communication lors des journées de l'Institut des études juridiques de l'urbanisme et de la construction de Toulouse des 6 et 7 octobre 1976, article publié à La revue Droit et Ville, décembre 1976, pp. 25 et s.

Cette distinction a pour conséquence de faire supporter la responsabilité des dommages causés, lors de la réalisation ou de l'exploitation de l'outillage public, au maître d'ouvrage qui se trouve être le concessionnaire. L'autorité concédante n'étant appelée en garantie qu'en cas d'insolvabilité de celui-ci.

Cette question est occultée par les textes portuaires sénégalais. En effet, au moment où l'article 4 al. 5 de la convention-type²⁸⁷ met l'accent sur la responsabilité du concessionnaire pour les dommages causés par ses entrepreneurs aux ouvrages de voiries, de réseaux divers et d'aménagement général ; l'article 8 de l'arrêté n° 806 du 24 janvier 1970 préfère rappeler que la police de la circulation et de l'usage des quais n'incombe pas au concessionnaire²⁸⁸.

Nous pouvons néanmoins considérer, compte tenu de la nature des dispositions du cahier des charges²⁸⁹, que le régime de la responsabilité dépendra de la qualité de la victime. En d'autres termes, lors qu'à l'occasion de la construction ou de l'exploitation d'un outillage public un dommage est causé, il convient de distinguer si la victime a la qualité de tiers ou d'usager par rapport à l'exploitation de l'outillage. Ainsi, si la victime a la qualité de tiers, la réparation va s'effectuer conformément aux règles pour dommages de travaux publics, ce qui requiert la compétence des juridictions administratives²⁹⁰. Par contre, si la victime possède la qualité d'usager de l'outillage²⁹¹,

²⁸⁷ Article 4 (exécution des travaux) al. 5 de la convention type, *op. cit.*

²⁸⁸ Article 8 al.1 de l'arrêté interministériel n° 806 M.T.P.U.T.-M.C.A. du 24 janvier 1970 portant approbation du cahier des charges type prévu à l'article 1^{er} du décret n° 60-454 du 29 décembre 1960, *op. cit.*

²⁸⁹ En effet, le cahier des charges contient des dispositions réglementaires (celles relatives notamment au bon fonctionnement du service public) mais, aussi des dispositions contractuelles applicables dans les rapports entre le concessionnaire les tiers.

²⁹⁰ Article 22 de la loi n° 2004-13 du 1^{er} mars 2004 relative aux contrats de construction, d'exploitation et de transfert d'infrastructures, J.O.S., 10 mars 2004.

²⁹¹ La notion d'usager doit être entendue dans le sens d'utilisateur de l'installation sans qu'il existe nécessairement un lien contractuel entre le gestionnaire de l'installation et cet usager. Le concessionnaire, du moment qu'il perçoit une rémunération des usagers, est civilement responsable des préjudices causés auxdits usagers du fait de la gestion de la concession.

les actions en indemnité qu'elle pourrait engager seraient soumises aux dispositions concernant la responsabilité civile et seraient jugées par les juridictions judiciaires²⁹².

L'étendue de cette responsabilité n'est pas exempte de difficultés d'application quant à sa limite. Il en va ainsi du stockage des marchandises sur les terre-pleins ou dans les hangars concédés. Lorsque les marchandises stockées sont détériorées, il convient de rechercher l'existence de fautes de la part du concessionnaire (ou gestionnaire) de l'outillage ou du gardien des marchandises. Si un défaut de conception ou d'entretien de l'ouvrage est constaté, la responsabilité du concessionnaire pourrait être engagée²⁹³ ; ce qui ne sera pas le cas si la faute incombe au gardien des marchandises. Dans ce second cas, la responsabilité du concessionnaire peut être atténuée ou simplement écartée.²⁹⁴

Cette logique s'explique par le fait que le gardiennage ne relève pas des missions de l'organisme portuaire du Port Autonome de Dakar et, de ce fait, ne rentre pas dans le cadre d'un service public. Par conséquent, un concessionnaire qui se trouve être l'exécutant d'une mission qui aurait dû être exercée par le concédant ne peut non plus exercer ce qui ne rentre pas dans le cadre d'une mission de service public, objet de la concession.

Si la responsabilité du concessionnaire peut facilement être engagée, ce n'est pas le cas de celle de l'autorité concédante, pourtant partie au contrat de concession.

²⁹² Articles 118 et suivant du C.O.C.C.

Pour la France, voir C. E., 4 février 1920, ministre des Travaux publics c/Pongy, Rec. cité par Monsieur REZENTHEL, « *La responsabilité du concessionnaire d'outillage public* », A.D.M.O. 1986, p. 517.

²⁹³ Cette affirmation nous paraît logique dans la mesure où il pèse sur le concessionnaire une obligation d'entretien des ouvrages. À ce titre, l'article 4 alinéa 4 de la convention-type impose au concessionnaire d'exécuter les travaux conformément aux règles de sécurité et dégage la responsabilité du P.A.D. en cas de dommage.

²⁹⁴ C'est ainsi qu'en France, la responsabilité d'un port autonome a été écartée à la suite d'un incendie provoqué par des tiers, alors que l'instruction a révélé que le gardien de la marchandise détruite avait entreposé celle-ci avant le sinistre, sans autorisation, dans un hall non destiné à cet usage. C. E. français, 3 mars 1981, société mutuelle CIAM, requête n° 111098.

B. La présomption d'irresponsabilité du concédant

Cette étude de responsabilité sera envisagée au-delà du contrat de concession liant l'occupant et l'autorité portuaire. En effet, il s'agit de réfléchir sur les multiples facettes de la responsabilité ou plutôt sur les tentatives de mise en responsabilité de l'autorité portuaire en tant que partie au contrat de concession, mais aussi en tant que propriétaire des outillages publics et ouvrages portuaires²⁹⁵.

Vu la nature de contrat de concession, l'idée d'une irresponsabilité de l'autorité concédante peut même être avancée. Heureusement, tel n'est pas le cas. Cette autorité peut bien être responsable même si sa responsabilité est moins importante que celle du concessionnaire ; d'où le concept de présomption d'irresponsabilité. Cependant, il s'agit d'une présomption simple²⁹⁶. En effet, selon le COA, la responsabilité de l'autorité administrative peut être engagée en cas de faute (article 94), sans faute (article 95) ou s'il y a l'existence d'un préjudice (article 96).

L'une des particularité du contrat administratif est l'existence de prérogatives de puissance publique dont dispose l'autorité concédante. Mais, l'exercice desdites prérogatives ne doit pas causer un dommage au concessionnaire. En pareil cas, la responsabilité de l'autorité concédante peut être engagée pour absence de faute (article 94 du COA). Ensuite, le concessionnaire doit être assuré d'avoir une jouissance complète de la concession. Le non-respect de cette obligation de l'autorité portuaire est susceptible d'engager sa responsabilité si le concessionnaire arrive à prouver l'existence d'un préjudice. Il en de même si la rupture du contrat de concession par

²⁹⁵ Il existe deux catégories de rapports dans l'acte de la concession. Il y a d'une part, les relations entre le concessionnaire et le concédant et d'autre part, celles qui existent entre les parties à l'acte de concession et les victimes d'un dommage résultant de l'existence et de l'exploitation des ouvrages et des installations concédées. Partant de ce constat, la responsabilité de l'autorité concédante peut être envisagée à deux niveaux : d'abord vis-à-vis du concessionnaire et ensuite vis-à-vis des tiers ou usagers.

²⁹⁶ L'article 11 du Code des obligations civiles et commerciales du Sénégal dispose que : « *La présomption légale supporte la preuve qui peut être apportée par tous moyens* ».

l'autorité portuaire est abusive ou si le motif d'intérêt général fait défaut²⁹⁷. En d'autres termes, le contrat ne peut être rompu que pour motif d'intérêt général auquel cas, l'autorité est tenue de l'indemniser. Du moment que la concession doit respecter la destination et la consistance du domaine public, l'usager et le tiers occupent une place importante même s'ils ne sont pas parties au contrat. En effet, l'outillage public intègre l'ensemble des moyens mis à la disposition du navire et de la marchandise pour l'activité commerciale du port au-delà du simple accueil du navire.

Les relations entre le port de Dakar et les usagers dans le cadre de l'activité commerciale relèvent du droit privé et de la compétence des juridictions judiciaires. Cela s'explique par le fait que la gestion de l'outillage public portuaire est une mission de service public à caractère commercial. Il en résulte que les dommages occasionnés aux usagers sont susceptibles de mettre en cause la responsabilité civile du gestionnaire des installations ; tandis que les dommages subis par les tiers sont soumis au régime des dommages de travaux publics²⁹⁸.

L'autorité portuaire sénégalaise assume normalement la responsabilité des conséquences dommageables résultant des ouvrages publics qu'elle gère. Il en est ainsi de son obligation d'entretien normal des chenaux qui sont considérés comme des ouvrages publics. Ce qui fait par exemple qu'une éventuelle présence de hauts fonds non signalés dans les chenaux de navigation pourrait engager la responsabilité portuaire en cas d'accident subi par le navire sauf si elle apporte la preuve de sa diligence notamment par l'exercice de récents et minutieux sondages n'ayant pas pu déceler l'obstacle. L'autorité portuaire est donc responsable des dommages consécutifs à la négligence dans l'entretien ou le fonctionnement des ouvrages publics portuaires. Elle est en quelque sorte sanctionnée pour inexécution de travaux²⁹⁹.

²⁹⁷ Cf affaire AFRICARS c/PAD, *op. cit.*, p. 125.

²⁹⁸ Voir article 22 de la loi n° 2004-13, *op. cit.*

²⁹⁹ En effet, selon l'article 4 des statuts du P.A.D., l'exécution des travaux d'amélioration et d'extension des installations fait partie de l'objet social dudit port. Par conséquent, la non exécution de

À l'égard des navires fréquentant le port, si la responsabilité de l'autorité portuaire peut être directement mise en jeu au niveau de l'utilisation notamment des engins de radoub du fait du lien contractuel entre le navire usager et le port gestionnaire de cet outillage public ; il n'en sera pas tout de même en ce que concerne les outillages. En effet, dans le cas d'utilisation des outillages de manutention, il n'y aura pas, le plus souvent, de lien contractuel entre le navire et l'autorité portuaire puisque les outillages publics sont loués aux manutentionnaires qui effectuent les opérations de chargement/déchargement. Ainsi, lors des opérations de manutention, la responsabilité est en principe transférée au manutentionnaire qui loue l'outillage. Ceci est vrai lorsque l'outillage est conduit par l'un de ses préposés mais également lorsque le conducteur appartient au personnel du port car, au terme des règlements d'outillage, il devient le préposé du manutentionnaire pendant le temps de mise à disposition de l'outillage.

Il peut arriver néanmoins que l'autorité portuaire soit mise à cause s'il apparaît que la cause du dommage est détachable de l'utilisation de l'outillage par le manutentionnaire. Il en est ainsi lorsque l'accident provient d'un défaut d'entretien de l'outillage alors que l'obligation d'entretien revient au propriétaire qu'est l'autorité portuaire. C'est le cas si l'origine du dommage réside dans un vice interne de l'appareil à charge pour l'autorité portuaire de se retourner éventuellement vers le constructeur. L'autorité portuaire voit ainsi sa responsabilité civile engagée en sa qualité de propriétaire.

En principe, la responsabilité des dommages est supportée par le concessionnaire portuaire, mais il peut arriver que ce dernier soit insolvable. Dans ce cas, l'autorité concédante est obligée de se substituer au concessionnaire pour assumer la responsabilité desdits dommages.

cette obligation est susceptible d'engager la responsabilité du port en cas d'accident ayant causé un dommage à un navire.

L'autorité concédante peut aussi voir sa responsabilité engagée en cas de dommages causés aux personnes et aux biens à l'occasion des opérations qu'elle effectue ou qui sont effectuées pour son compte. Dans ce cas, les frais et indemnités qui en résulteraient sont à sa charge dans les conditions de droit commun sénégalais ³⁰⁰. Cependant, si les dommages sont imputables à l'intervention irrégulière ou fautive des préposés du concessionnaire, l'autorité concédante est fondée à se retourner contre le concessionnaire³⁰¹. Mais, elle ne peut pas se prévaloir des termes d'un contrat de concession non publié à l'égard de tiers victimes d'un dommage pour s'exonérer de sa responsabilité. Cela s'explique par le principe de l'effet relatif des conventions prévu par l'article 110 du Code des obligations civiles et commerciales du Sénégal aux termes duquel : « *le contrat ne produit d'obligations pour les tiers que dans les cas prévus par la loi* ». Dans de pareil cas, elle a la possibilité d'appeler le concessionnaire en garantie.

Au cours de l'exploitation de la concession, des litiges peuvent apparaître entre les parties sur l'évolution du barème des redevances d'usage des ouvrages concédés. Tel est le cas notamment lorsque l'autorité concédante refuse d'homologuer les tarifs proposés par le concessionnaire ; surtout si un tel refus est de nature à compromettre le bon fonctionnement du service public concédé. Dans ce cas, tout refus d'homologation de tarifs d'usage non justifié par l'intérêt du service public engage la responsabilité de l'autorité concédante³⁰².

³⁰⁰ Article 118, 120 et 133 du Code des obligations civiles et commerciales du Sénégal, *op. cit.*

³⁰¹ Articles 142 et 147 du C.O.C.C.

³⁰² Sur ce point, nous faisons une interprétation large des dispositions des cahiers des charges. En effet, ce point n'est pas spécialement prévu par ces dernières. L'article 8 dernier alinéa de la convention type énonce simplement que : « *Le montant de la redevance pourra être révisé annuellement suivant les décisions du Conseil d'Administration du P.A.D. en cas d'approbation des tarifs portuaires* ». Quant à l'article 10 de l'Arrêté interministériel n° 806, il se lit de la façon suivante : « *Les tarifs de l'entreprise sont soumis au régime de l'homologation conformément à la réglementation en vigueur et notamment à l'article 1^{er} du décret n° 60-454 du 29 décembre 1960 et à l'article 3 du décret n° 68-714 du 21 juin 1968* ». Or, lesdits décrets occultent méticuleusement la question de la responsabilité de l'administration portuaire en cas de refus non motivé d'homologation des tarifs proposés par le concessionnaire.

En cas de rachat de la concession, il convient d'intégrer le montant de l'indemnité allouée au concessionnaire pour refus d'homologation de tarifs d'usage dans le compte d'exploitation de la concession et, ce, en vue de calculer le montant de l'annuité de rachat³⁰³.

La réduction d'emprise de la concession en cours de contrat peut également donner lieu à une situation conflictuelle entre les deux parties. Dans ce cas, l'autorité peut être tenue d'indemniser le concessionnaire du manque à gagner afin de permettre le règlement des annuités d'emprunt restant dues pour les ouvrages maintenus dans la concession. Cette solution peut être déduite de l'interprétation des articles 95³⁰⁴, 76 et 113³⁰⁵ du COA dont la combinaison permet au concessionnaire lésé d'engager la responsabilité de l'autorité administrative portuaire et d'obtenir une indemnisation.

En dehors des parties à l'acte de la concession, d'autres intervenants peuvent voir leur responsabilité engagée dans le cadre de leurs activités portuaires.

³⁰³ REZENTHEL (R.), « *La responsabilité dans le cadre de la gestion d'une concession portuaire* », A.D.M.O., 1997, *op. cit.*, p. 184.

³⁰⁴ Aux termes de l'article 95 (Absence de faute), la responsabilité de l'administration peut être engagée sans faute de sa part dès lors qu'elle a causé un dommage à son co-contractant en exerçant les pouvoirs qui lui sont reconnus. Tel est le cas lorsqu'elle intervient par des mesures unilatérales dans l'exécution du contrat.

³⁰⁵ L'article 113 dispose que : « *L'exercice par l'Administration contractante de son pouvoir de modification unilatérale des stipulations du contrat ouvre au co-contractant droit à une indemnité couvrant l'intégralité du préjudice subi* ».

Section II : La responsabilité des autres intervenants du domaine portuaire

Le fonctionnement d'un port se fait autour de trois axes : sa capacité physique et nautique (infrastructures et facilités de navigation), sa capacité technique (superstructures et engins de manutention) et sa capacité professionnelle à savoir les services professionnels et administratifs. Ces trois axes ont un objectif commun qui est la satisfaction des impératifs du commerce maritime dans le respect de la réglementation en vigueur. Dans de notre analyse, notre attention sera portée sur l'aspect professionnel.

Dans un port de commerce, les professionnels peuvent être scindés en deux catégories que sont les professionnels maritimes et ceux portuaires. Il ne s'agit pas d'une distinction radicale car même si les différents professionnels n'exercent pas les mêmes types d'activités, le port reste le lieu qui les unit. Cela se comprend facilement car ce serait difficile de parler de commerce maritime sans l'existence d'un port, de même que le contraire susciterait beaucoup d'interrogations. Les activités exercées dans un port sont toutes complémentaires car ayant un but commun. Au Sénégal, le Code de la marine marchande de 2002 utilise les termes d'auxiliaires de transport et d'auxiliaires portuaires.

Les auxiliaires portuaires regroupent outre le pilotage, le remorquage et le lamanage. Quant aux auxiliaires de transport, en plus des manutentionnaires, le code prévoit les consignataires, les agents maritimes³⁰⁶, les transitaires et les commissionnaires de transport³⁰⁷.

³⁰⁶ L'article 488 du code définit le consignataire de navire comme un mandataire de l'armateur et l'article 490 détermine les deux formes de sa responsabilité. Les articles 491 et 492 sont consacrés au consignataire de la cargaison.

³⁰⁷ Voir les articles 498 pour le transitaire et 499 pour le commissionnaire de transport.

Pour être en adéquation avec le code de 2002, nous utiliserons les termes d'auxiliaires. Il s'agit de nous intéresser dans cette partie aux activités, ou plutôt à la responsabilité, de deux d'entre eux qui sont d'une part le pilote (§ 1) et d'autre part le manutentionnaire (§ 2).

§ 1. La responsabilité des auxiliaires portuaires tournés vers la mer : l'exemple du pilote

L'existence de ce guide, encore appelé pilote, remonte au Sénégal au lendemain de son accession à l'indépendance et même bien avant dans d'autres pays³⁰⁸. Si les textes sénégalais prévoient la dispense pour certains navires de recourir au pilotage³⁰⁹, aucun eux n'envisage l'hypothèse qu'un port n'aurait pas de station de pilotage. Nous pouvons en déduire donc qu'une station de pilotage est obligatoire dans un port. Le caractère obligatoire du pilotage portuaire a pour objectif d'assurer la sécurité de la navigation. De ce fait, le pilotage participe à l'efficacité de la gestion de service public et du domaine public. Mais, aucun texte sénégalais ne définit le statut des stations de pilotage³¹⁰

L'article 1-2-1 du chapitre 2 de la première partie du Règlement d'Exploitation du P.A.D. dispose que : « *Le pilotage consiste dans l'assistance donnée aux capitaines pour la conduite des navires à l'entrée et à la sortie du Port ou pour les déplacements*

³⁰⁸ En France, par exemple, selon Monsieur REZENTHEL, « à l'époque où les premiers textes sur le pilotage sont apparus, il n'existait que des ports de commerce et de pêche et il semblait aller de soi qu'une station de pilotage existait dans chacun d'entre eux ».

Voir REZENTHEL (R.), « *Le pilotage dans les eaux portuaires* », D.M.F., 1988, p. 357.

³⁰⁹ Le Code de la marine marchande du Sénégal dans ses articles 500 et suivants et le Règlement d'exploitation du Port Autonome de Dakar dans son chapitre 2 de sa première partie prévoient les conditions dans lesquelles un navire doit requérir un pilote.

³¹⁰ Nous savons qu'ailleurs et plus particulièrement en France, que la station de pilotage n'a pas de personnalité morale requise pour être une personne publique.

*dans les limites du pilotage par un personnel commissionné par l'Autorité compétente*³¹¹ ».

Nous retrouvons les mêmes définitions textuelles aussi bien dans le Code C.E.M.A.C.³¹² que dans la Directive n°03/2008/ de l'U.E.M.O.A. qui considère en son article 3 que : « *Le pilote est un capitaine breveté et expérimenté, commissionné par l'État membre pour assister les capitaines dans la conduite des navires à l'entrée, à la sortie ou lors de leurs déplacements dans les ports, rades, eaux maritimes, fleuves et canaux.* »³¹³

Dans le cadre de cette étude, notre attention sera portée uniquement sur les questions de la responsabilité du pilote. Une telle démarche nous semble cohérente car elle nous permettra de mieux aborder les insuffisances des textes sénégalais ainsi que la complexité du statut de pilote.

Au Sénégal, l'activité du pilotage est fortement marquée par la réglementation³¹⁴, ce qui permet de dégager sa nature juridique qualifiée de service public. Les pilotes ont la qualité d'agents publics en raison de leur mode de recrutement³¹⁵, des modalités de leur rémunération et de leurs obligations de service. Ils sont propriétaires de leur matériel et

³¹¹ Nous retrouvons cette même définition dans certains textes portuaires africains comme l'arrêté n° 12 bis du 23 juillet 1974 établissant une nouvelle réglementation organique de la station de pilotage du port d'Abidjan, mais aussi dans le règlement organique de la station de pilotage de Pointe-Noire mis en vigueur par délibération n° 009/80.

³¹² Article 456 du code C.E.M.A.C. de 2001 donne la même définition du pilotage que l'article 500 du code de la marine marchande du Sénégal, nous retrouvons cette définition dans la loi française du 28 mars 1928 modifiée relative au régime de pilotage dans les eaux maritimes.

³¹³ Directive n° 03/2008/CM/UEMOA, du 28 mars 2008, relative aux fournisseurs de services portuaires au sein de l'UEMOA. Voir annexes n° 4, pp. 365 et s.

³¹⁴ Il faut dire que les textes sénégalais se sont inspirés fortement de la législation française elle-même indéfinie, en certains points, sur le pilotage portuaire. En France, les principaux textes applicables au pilote portuaire sont la loi modifiée du 28 mars 1928, fixant le régime du pilotage dans les eaux maritimes (J.O.R.F., 31 mars 1928), la loi du 3 janvier 1969 relative à l'armement et aux ventes maritimes, et le décret n°200-455 du 25 mai 2000 modifiant le décret de 1969 précité.

³¹⁵ Le recrutement se fait pas voie de concours. Tous les pays ayant adopté le droit français ont ce même mode de recrutement.

sont rémunérés par des redevances³¹⁶ pour services rendus. La fonction du pilote concerne l'assistance apportée aux capitaines de navires. De ce fait, elle possède des similitudes avec l'activité du capitaine de remorqueur, du lamaneur ou du moniteur d'auto-école qui sont des activités commerciales. Pour ces motifs et en raison du caractère économique de cette activité, nous pouvons considérer que le pilotage concerne l'exécution d'un service public³¹⁷ à caractère industriel et commercial. Ainsi, le pilotage est une activité de prestation de services qui présente la double particularité d'obéir, dans un souci de protection de l'intérêt général, à des mécanismes coercitifs et sécuritaires et, dans un soucis de protection des intérêts particuliers, à des mécanismes contractuels, ainsi qu'à des règles contentieuses particulières pour le règlement des litiges. De cette situation alambiquée, découle un régime de responsabilité complexe.

La particularité de la responsabilité du pilote découle du fait que le législateur sénégalais préfère parfois, dans certaines activités spécialisées, écarter l'application des règles de droit civil classique car comme soulignent Martin NDENDÉ et Gaëlle GUENGUEN-HALLOUET, « *le plus souvent, d'ailleurs, mais pas nécessairement, la survenance de tels dommages s'accompagne de la commission d'infractions pénales ou de violation de règles disciplinaire* »³¹⁸. Ainsi, à l'instar de certains de ses homologues africains, le législateur sénégalais a prévu la responsabilité civile du pilote (A), mais aussi celles pénale et disciplinaire (B)

³¹⁶ L'assistance du pilote n'est pas gratuite pour le navire. Elle donne lieu au paiement d'une certaine taxe. En effet, le pilote exerce une mission de service public à finalité économique. Ses activités apportent une rentabilité non négligeable au port et participent au développement économique de ce dernier.

³¹⁷ Il s'agit ici d'une interprétation large des conditions d'exercice du pilotage portuaire. En effet, il n'est pas mentionné dans les textes sénégalais la nature de service public du pilote. D'autres pays ont eu, par contre, le mérite de bien clarifier cette question. Il s'agit par exemple de la Grande-Bretagne où les pilotes relèvent de l'organisme portuaire.

³¹⁸ NDENDÉ (M.) et GUENGUEN-HALLOUET (G.), « Le pilotage maritime », Rep. Com. Dalloz, Mise à jour 2010, Tome VI, p. 6

A. La responsabilité civile du pilote

Cette question est réglée par l'article 504 du code de 2002 qui dispose, en son alinéa 1, que : « *Le pilote n'est pas responsable envers les tiers des dommages causés au cours des opérations du pilotage* »³¹⁹.

C'est dire, qu'à contrario, les lois maritimes sénégalaises instaurent une présomption de responsabilité de l'armateur³²⁰. Cependant, l'armateur qui apporte la preuve de la faute du pilote, peut être exonéré, du moins partiellement, de sa responsabilité. Donc, sur le plan civil, la responsabilité du pilote repose sur une faute de sa part³²¹.

Ce texte implique clairement qu'en cas de dommages causés à des tiers par le navire piloté, seule la responsabilité de l'armateur pourra être recherchée. Il repose sur le principe selon lequel la présence du pilote n'enlève en rien au commandement et aux responsabilités du capitaine. Nous assistons ici à un régime différent de celui résultant de l'article 146 du C.O.C.C., c'est-à-dire la responsabilité du commettant pour les dommages causés par la faute de ses préposés³²².

Dans la responsabilité du fait d'autrui, la victime a le choix entre assigner le civilement responsable ou l'auteur direct du dommage³²³. Or, cette hypothèse est exclue par le Code sénégalais de la marine marchande. En outre, contrairement au contenu de l'article 149 du C.O.C.C., le pilote et l'armateur ne peuvent pas être

³¹⁹ Cet article est le pendant de l'article 18 de la loi française du 3 janvier 1969 précitée.

³²⁰ En effet, le Code de la marine marchande instaure une responsabilité de plein droit de l'armateur. L'article 505 retient que les règles de responsabilité de l'armateur visent les « *dommages* », « *avaries* » et « *accidents* », de toutes sortes, « *causés au cours des opérations de pilotage* », ainsi qu' « *au cours des manœuvres d'embarquement et de débarquement du pilote* ».

³²¹ Nous retrouvons la même formule dans presque toutes les lois portuaires des pays d'Afrique francophone. Cette formule semble être la copie conforme de l'article 18 de la loi française n° 69-8 du 3 janvier 1969 relative à l'armement et aux ventes maritimes, probablement à cause du mimétisme juridique.

³²² En effet, l'article 146 dispose que : « *Les commettants, ou patrons répondent des dommages causés par une personne soumise à leur autorité lorsque celle-ci encourt, dans l'exercice de ses fonctions, une responsabilité à l'égard d'autrui* » et l'article 147 fait référence à l'exercice apparent des fonctions.

³²³ Article 149 du même code.

condamnés « *in solidum* » à l'égard de la victime de même que l'armateur ne peut pas exercer un recours en indemnités contre le pilote pour la totalité des sommes qu'il a payées à la victime comme pourrait le faire le commettant à l'égard de son préposé.

La gravité de la faute susceptible d'engager la responsabilité du pilote diffère selon le type de dommage considéré. En cas d'accidents survenus au pilote ou à l'équipage-pilote, l'article 505 du CMM de 2002 prévoit que l'armateur peut écarter la présomption de responsabilité qui pèse sur lui s'il établit la faute du pilote ou de l'équipage du bateau-pilote. Cependant, le texte ne précise pas si la faute doit être lourde ou /et intentionnelle. À défaut, il s'agit d'une faute simple qui peut résulter soit d'une maladresse, d'un défaut d'attention de la part du pilote comme la mauvaise prise en mains de l'échelle de pilotage, le choix inopportun du moment et de l'endroit pour passer d'un navire à l'autre ayant causé la chute du pilote, ou d'une négligence ³²⁴.

C'est peut-être pour protéger le pilote sans toutefois le déresponsabiliser que l'article 505 du code de 2002 prévoit, en son alinéa 2, une contribution de sa part à la réparation du dommage si l'armateur arrive à prouver que celui-ci est dû à la faute du pilote. Seulement, nous aurions souhaité une autre formulation de cet alinéa 2 car le verbe « **contribuer** »³²⁵ utilisé dans ce texte permet, implicitement, de soutenir que le

³²⁴ Le choix de ces exemples n'est pas anodin car si jusqu'à présent de tels cas ne se sont pas présentés au Sénégal (du moins à notre connaissance), ils ont de tout même fait jurisprudence ailleurs comme en France. Et justement dans le cas de la négligence du pilote, il a été jugé par la C. A. de Rouen le 4 juillet 1947 que :« (...) un pilote prudent et avisé ne se contente pas de suivre la lettre d'un règlement et qu'il prend l'initiative de se renseigner par tous les moyens mis à sa disposition ; qu'en la circonstance la situation atmosphérique était telle depuis trois jours que le pilote aurait dû se montrer particulièrement vigilant, ce qu'il n'a pas fait ; (...) que (...) la responsabilité subsiste dans le cas où l'abordage est causé par la faute d'un pilote, même lorsque celui-ci est obligatoire ».

³²⁵ Sur ce point, les droits anglais et américains ont le mérite d'être plus clairs. En effet, la Common Law, et d'après l'arrêt *The Nord* de 1916 (13 Asp. M. L. C 606), veut que le pilote soit « *complètement responsable et qu'il ait droit à toute l'assistance qu'il peut obtenir du capitaine et de l'équipage. C'est lui qui commande* ». Dans *The Mickleham* de 1918 (P. 166 C. A. 169), il a été jugé qu'« *une réglementation applicable qui dispose qu'un navire doit être conduit par un pilote ne signifie pas qu'il navigue suivants ses conseils ; elle signifie qu'il doit être conduit par lui...* ».

Aux Etats-Unis, la Cour suprême a jugé que « *Dans l'exercice de ses fonctions de pilote, le pilote est seul responsable (in sole control) de la navigation du navire* » (*The Oregon*, 15 S. Ct. 804, 1895). Pour toutes ces questions, voir GRODIDIER DE MATON (J.), *op. cit.*, p. 960.

pilote ne fera que participer partiellement à la réparation du dommage, sans jamais en supporter la totalité³²⁶.

B. Les responsabilités disciplinaire et pénale du pilote

Nous évoquerons d'abord la responsabilité disciplinaire du pilote (1) avant de nous pencher sur sa responsabilité pénale (2).

1. La responsabilité disciplinaire du pilote

Comme tout marin, le pilote est soumis au régime disciplinaire et pénal³²⁷ de la marine marchande³²⁸. En matière disciplinaire, le pilote est soumis à l'autorité du Ministère de l'Économie Maritime. Par conséquent, en cas de faute grave dans l'exercice de sa profession ou de condamnation pour une infraction à la discipline de bord, il encourt, s'il est breveté, diplômé ou certifié, le retrait temporaire ou définitif, partiel ou total des droits et prérogatives afférents au brevet³²⁹, diplôme ou certificat dont il est titulaire³³⁰. En effet, lorsqu'après un accident de mer, une enquête a mis en évidence à la charge du pilote les faits de nature à justifier son inculpation, l'Autorité

³²⁶ En France, le pilote doit déposer une caution avant d'exercer. Cette caution est censée couvrir les éventuelles réparations auxquelles le pilote sera amené à participer. Ce qui fait qu'à chaque fois qu'il est poursuivi, il lui suffit juste d'abandonner cette caution qui servira de participation à la réparation du dommage.

³²⁷ Au Sénégal, les fautes contre la discipline, les délais dans lesquels la punition doit être prononcée, la peine exécutée et l'action civile intentée sont ceux prévus pour les contraventions de simple police, sauf disposition contraires. Voir le décret n° 65-343 du 19 mai 1965 sanctionnant de peines de simple police, certaines infractions à la police des ports maritimes, J.O.S., 28 juin 1965. Voir aussi le décret n° 68-774 du 9 juillet 1968 relatif aux amendes forfaitaires, aux cautions et aux consignataires en matière de police des ports maritimes, J.O.S., 30 juillet 1965.

³²⁸ Sur ce point, la législation congolaise du 18 août 1990 est plus précise que le code sénégalais précité. En effet, l'article 17 de cette législation fait clairement ressortir la nature du code régissant la discipline du pilote. Cet article se lit de la façon suivante : « *les pilotes sont et demeurent soumis au Code disciplinaire et pénal de la marine marchande...* ».

³²⁹ Article 616 du code de 2002.

³³⁰ MARCHAND (G.), « *Pilotage* », J-C.I. Com. Fasc. 1181, Spec. n° 178, p. 22.

maritime compétente³³¹ peut suspendre provisoirement l'exercice du droit de piloter. En outre, les autres peines disciplinaires applicables aux pilotes sont, d'après l'article 614 de la loi de 2002, la réprimande, l'avertissement verbal ou écrit, l'amende, le blâme. Enfin, l'article 611 rappelle que les pilotes ne peuvent s'absenter de leur station, ni interrompre momentanément leurs fonctions sans autorisation. Ceux qui, sans permission, quitteraient le service risquent d'être sanctionnés par l'Autorité maritime compétente³³².

2. La responsabilité pénale du pilote

Les pilotes répondent, comme tous les autres marins, des infractions nautiques prévues par l'article 619 de la loi de 2002. En plus, l'article 665 dispose que : « *Toute personne qui, en dehors des cas prévus par le code de justice militaire pour l'armée de mer, échoue, perd ou détruit volontairement et dans une intention criminelle, un navire quelconque par quelque moyen que ce soit, est punie des peines établies par les articles 406 et 407 du code pénal....* ».

L'interprétation de l'infraction pénale, à la lecture de cet article 665, peut être faite de façon très large. En effet, l'infraction peut concerner aussi bien le bateau-piloté que le navire-piloté, voire tout autre navire puisque le texte incriminateur vise « *un navire quelconque* ». Le texte vise ensuite les infractions relatives à l'exercice de la navigation, notamment les règles de feux ou de barre de route. En d'autres termes, le

³³¹ À défaut de plus d'information sur la nature de cette autorité et actualité oblige, nous sommes tentés de penser qu'il s'agit de l'Agence Nationale des Affaires Maritimes (ANAM) qui a été créée au mois de juin 2009. La principale mission assignée à cette agence est de mettre en œuvre les dispositions de la loi n° 2002-22 du 16 août 2002 portant Code de la marine marchande, des conventions maritimes internationales et des autres législations et conventions en vigueur. Dans ses prérogatives, elle s'occupe de l'inspection de la sécurité des navires et administre aussi les gens de mer. À ce titre, elle s'occupe de l'organisation de l'activité et de toute la législation afférente à l'activité maritime, de la protection sociale aux constatation et instruction des infractions.

³³² Il faut préciser qu'il y a une procédure avant d'aboutir à ladite sanction. Cette procédure peut aller du blâme à la constatation de la démission du pilote du fait de cette absence. En effet, il existe un livre spécial dit « *livre de discipline* » qui est ouvert au bord du navire. Le capitaine est chargé d'y répertorier toutes les infractions. Ce livre devra, ensuite, être remis à l'Autorité maritime compétente de la circonscription concernée.

pilote peut se rendre coupable d'une infraction aux règles prescrites par les règlements maritimes, soit sur les feux à allumer la nuit et les signaux à faire en temps de brume, soit sur la route à suivre et les manœuvres à exécuter en cas de rencontre d'un bâtiment (article 666). Le coupable est puni de trois mois d'emprisonnement et d'une amende de 100.000 (152, 449 £) à 5.000.000 francs CFA (7.622, 451 £) ou de l'une de ces peines seulement.

Enfin, le code vise les négligences coupables et dommageables. Celles-ci sont imputables au pilote qui occasionne un abordage, un échouement, un choc ou plus grave encore, la perte ou l'innavigabilité absolue du navire (article 667 al.1 et 2). Les peines prévues sont de trois à six mois d'emprisonnement et une amende de 500.000 (762, 245 £) à 5.000.000 (7.622, 451 £).

Outres ces règles, nous pouvons nous interroger sur la possibilité d'application de certaines dispositions du code pénal notamment sur la non assistance d'une personne en danger.

Ce point, ou du moins sa sanction, n'est pas expressément abordé par le code de 2002. L'article 503 al. 3 se limite seulement à souligner son caractère obligatoire sans toutefois envisager la sanction qui l'accompagne. De ce fait, nous serions tentés de faire appel à l'article 49 al. 2 de la loi n° 65-07 du 21 juillet 1965 portant Code pénal du Sénégal³³³. Cet article prévoit une sanction de cinq ans d'emprisonnement et une amende de 25.000 francs CFA (38, 1123 £) pour quiconque s'abstient volontairement de porter assistance à une personne en péril. Une telle possibilité constituerait une avancée importante dans la responsabilisation du pilote mais, devant le respect du principe de la légalité des infractions et des peines, une hésitation pourrait être permise.

³³³ Loi n° 65-07 du 21 juillet 1965 portant Code pénal du Sénégal, J.O.S., juillet 1965.

La responsabilité du pilote³³⁴ n'est pas la seule à poser des difficultés d'appréhension au Sénégal, celle du manutentionnaire suscite aussi beaucoup d'interrogations.

§ 2. La responsabilité des auxiliaires tournés vers la terre : l'exemple de l'entreprise de manutention

L'expression manutention portuaire évoque plusieurs situations. Elle renvoie à l'activité de chargement et déchargement des navires effectuée par les dockers³³⁵ mais, aussi aux relations commerciales existantes entre les entreprises de manutention et leurs clients, propriétaires de marchandises ou armateurs³³⁶.

Au Sénégal, les ports et la manutention³³⁷ entretiennent des rapports très anciens³³⁸. Dès le lendemain des indépendances, un certain nombre de lois et décrets ont été pris pour réglementer les activités portuaires. La première fut le décret n° 60-454 M.T.T. du 29 décembre 1960 réglementant les opérations de chargement et de déchargement, de

³³⁴ Les conditions de la mise en responsabilité du pilote doivent être revues dans les ports africains d'autant plus que ses actes (pilote) peuvent causer des dommages aussi bien au port qu'au navire. À titre d'exemple, le 26 juillet 2010, un vraquier qui transportait des marchandises diverses a heurté une épave au Port Autonome d'Abidjan occasionnant un vaste mouvement de panique. Cet accident aurait pu être évité car le pilote se trouvait à bord. Cet exemple illustre la négligence de certains professionnels et autorités dans les ports africains. En effet, en plus du pilote qui est sensé connaître la manière d'accoster un navire qui entre dans le port, l'autorité portuaire ivoirienne s'est aussi illustrée par sa négligence dans la mesure où cet épave aurait dû être enlevée. Cet accident est susceptible de relancer le débat sur les responsabilités portuaires en Afrique francophone. Voir, ANONYME, « *Navigation maritime : un bateau a fait un accident au port d'Abidjan hier* », Source : <http://www.ato.ci>. Dernière visite le 10 octobre 2010.

³³⁵ Les dockers constituent la main d'œuvre utilisée par les entreprises de manutention. Au Sénégal, le statut des dockers a connu une nette évolution avec la réforme de 1994. Voir le décret n° 94-814 du 30 juillet 1994 fixant les conditions particulières d'emploi des dockers des ports du Sénégal, J.O.S. du 10 septembre 1994.

³³⁶ BORDOREAUX (L.), *Service public et manutention portuaire : les déboires d'un couple méconnu*, Thèse de Droit, Nantes, 1999, p. 3.

³³⁷ Contrairement à certains pays africains comme le Bénin, le Sénégal a toujours opté pour une gestion privatisée de la manutention portuaire.

³³⁸ Avant l'accession du Sénégal à l'indépendance, la manutention relevait du règlement du 27 juin 1951 pour le transport et la manutention dans les ports maritimes.

manutention et de transport des marchandises dans les ports et rades³³⁹. Ce décret ne donne pas une définition de la manutention, il se borne plutôt à déterminer les conditions de son exercice.

Toutes les lois qui ont suivi ce décret de 1960 abondent presque dans le même sens. La loi n° 62-32 du 22 mars 1962 portant premier code de la marine marchande ne fait pas mieux car reprenant simplement le dit décret, de même que le décret du 21 juin 1968 qui ne semble s'intéresser qu'aux tarifs d'agrément³⁴⁰. Ces textes portent sur les prestations de services que peuvent fournir les entrepreneurs de manutention, les rémunérations qu'ils peuvent percevoir, ainsi que les conditions dans lesquelles les hangars et terre-pleins leur sont attribués³⁴¹. Toutes ces lois nationales ont cependant un point commun parmi tant d'autres; c'est celui d'établir le lien entre la manutention et le domaine public. En effet, quel que soit le régime juridique d'un port, la manutention est toujours amenée à utiliser le domaine public. Et à ce propos, Mme Gaëlle GUEGUEN-HALLOUET souligne que :

« Ce dernier étant par définition affecté à l'usage de tous, elle doit, pour l'utiliser, obtenir une autorisation spécifique par le gestionnaire du port. Susceptibles

³³⁹ Décret n° 60-454 M.T.T. du 29 décembre 1960 réglementant les opérations de chargement et de déchargement, de manutention et de transport des marchandises dans les ports et rades du Sénégal, J.O.S., 7 janvier 1961. Nous constatons bien que ce décret ne concerne pas seulement la manutention mais, d'une manière générale, toutes les activités professionnelles susceptibles d'être effectuées dans les ports et rades du Sénégal.

³⁴⁰ Il s'agit du décret n° 68-714 du 21 juin 1968 réglementant provisoirement les conditions d'agrément des entreprises exerçant tout ou partie de leurs activités sur le domaine portuaire et les conditions d'homologation de leurs tarifs, J.O.S., 13 juillet 1968. Voir aussi l'arrêté interministériel n° 806 M.T.P.U.T.M.C.A. du 24 janvier 1970 portant approbation du cahier des charges type prévu à l'article 1^{er} du décret n° 60-454 du 29 décembre 1960 déjà cité.

³⁴¹ Nous retrouvons à peu près les mêmes textes nationaux dans la plupart des pays d'Afrique francophone, notamment avec l'article 16 de la délibération du 21 octobre 1952 portant modification à la délibération n° 31/49 sur la réorganisation et l'exploitation du port de Pointe-Noire, ainsi que l'arrêté n°2935 du 17 octobre 1949 fixant les taxes que peuvent percevoir les entrepreneurs de manutention du port de Pointe-Noire. Il est de même de la loi camerounaise n° 95/09 du 30 janvier 1995 sur les professions maritimes et para-maritimes qui énonce dans son article 1^{er} : « la présente loi régit l'exercice des professions maritimes et para-maritimes au Cameroun...Elle définit les droits et obligations qui se rattachent à l'exercice de ces professions ».

d'être révoquées à tout moment pour motif d'intérêt général, ces autorisations sont assorties de lourdes obligations de service public. En contrepartie, les entreprises bénéficient d'un monopole de fait »³⁴².

Les lois ultérieures se montrent plus précises quant à la profession de manutention, du moins par rapport à sa définition et à la détermination de son contenu. C'est ainsi que la loi n° 2002-22 du 16 août 2002 portant nouveau Code de la marine marchande prévoit un titre III consacré aux « *professions auxiliaires* » au sein duquel figure la manutention. L'article 494 du code dispose clairement que :

« L'entrepreneur de manutention est chargé de toutes les opérations qui réalisent le chargement et le déchargement des marchandises, y compris les opérations de mise et de reprise sous hangar et sur terre-plein, qui en sont le préalable ou la suite nécessaire ».

Nous remarquons que le CMM est assez vague sur la définition de la profession de manutention. Il faut se rapprocher du projet de décret organisant les professions portuaires pour avoir une idée beaucoup précise de la manutention³⁴³. L'article 1^{er} de projet définit le manutentionnaire comme: « *Toute personne morale, auxiliaire du transport maritime chargée d'accomplir toutes les opérations d'arrimage, de désarrimage, le chargement et le déchargement des marchandises en attente d'être chargées ou livrées, dans les ports du Sénégal* » .

Cette définition est assez proche de celle donnée par la Directive de l'U.E.M.O.A. édictée à Dakar le 28 mars 2008³⁴⁴. Aux termes de l'article 1^{er} de la Directive, le

³⁴² GUEGUEN-HALLOUET (G.), *op. cit.*, p. 392.

³⁴³ Il s'agit du projet de décret organisant les professions de transitaire, de manutentionnaire, de consignataire et de shipchandler dans les ports du Sénégal. Ce projet, dans le but d'assurer un suivi et un contrôle direct de l'autorité portuaire sur les activités agréées, prévoit le transfert du pouvoir d'agrément du Ministre en charge des transports maritimes au Directeur Général du port.

³⁴⁴ Directive n° 03/2008/CM/UEMOA du 28 mars 2008 relative aux fournisseurs de services portuaires au sein de l'U.E.M.O.A., *op. cit.*

manutentionnaire peut être défini comme : « *l'auxiliaire de transport maritime faisant profession habituelle de procéder à titre principal aux opérations matérielles de chargement et de déchargement des navires, de manipulation des marchandises sur les quais, terre-plein et hangars et d'effectuer, s'il y a lieu, des opérations juridiques de réception et de reconnaissance de la cargaison* ».

Si le code de 2002 reste assez vague sur la définition de la manutention, le régime de responsabilité qu'il lui institue, par contre, est loin d'être anodin car se plaçant dans le cadre d'un mimétisme juridique fâcheux. En effet, l'article 496 énonce :

« L'entrepreneur de manutention opère pour le compte de celui qui a requis ses services et sa responsabilité n'est engagée qu'envers celui-ci ».

Nous pouvons affirmer, sans risque de nous tromper, qu'une fois encore, le législateur sénégalais s'est largement inspiré des textes juridiques français et notamment de la loi n° 66-420 du 18 juin 1966 sur les contrats d'affrètement et le transport maritime³⁴⁵. L'article 52 de la loi de 1966 se lit de la façon suivante :

« L'entrepreneur de manutention opère pour le compte de celui qui a requis ses services, et sa responsabilité n'est engagée qu'envers celui-ci qui seul a une action contre lui ».

La ressemblance de ces deux articles nous inquiète un peu et c'est à se demander si le législateur sénégalais se donne la peine d'effectuer parfois quelques recherches sur une loi qu'il entend transposer (de façon brute) au Sénégal. Et concernant l'article 52, il n'avait pas besoin d'aller plus loin. Il lui aurait juste suffi de s'intéresser aux commentaires et critiques émis à son égard pour se dissuader d'importer d'autres dangers (A); ce qui lui aurait peut-être permis de rechercher d'autres solutions (B).

³⁴⁵ Loi française n° 66-420 du 18 juin 1966 sur les contrats d'affrètement et le transport maritime, J.O.R.F., 30 juin 1966.

A. Les dangers de l'article 496 du Code de la marine marchande

En adoptant ce texte, le législateur sénégalais a voulu, peut être, combler un vide juridique sur la responsabilité du manutentionnaire³⁴⁶, ce qui peut expliquer sa précipitation, mais ne l'excuse pas.

Certes, la disposition de l'article 496 pose clairement les conditions et les causes d'exonération de la responsabilité de l'entrepreneur de manutention. Mais, sa mise en œuvre au Sénégal risque de générer les mêmes (ou presque) difficultés que l'article 52 en France.

En droit commun sénégalais, la voie extracontractuelle est ouverte à tous ceux qui sont considérés comme des tiers par rapport aux parties contractantes. Or, l'article 496 risque de fermer strictement la voie à ceux-là, les plaçant dans une position inextricable comme l'a fait son pendant français, l'article 52. Rappelons que cet article 52 est rédigé comme suit : « *L'entrepreneur de manutention opère pour le compte de celui qui a requis ses services et sa responsabilité n'est engagée qu'envers celui-ci qui seul a une action contre lui* ».

Il s'agit donc d'une canalisation de l'action de responsabilité dirigée contre l'entrepreneur de manutention³⁴⁷ résultant de la règle de la responsabilité contractuelle. Le professeur Martin NDENDÉ estime que : « *une telle disposition contractuelle ne vise bien évidemment que les rapports de responsabilité contractuelle, ce qui laisse donc place aux rapports de responsabilité délictuelle et quasi délictuelle* ». Cependant, il se pose la question de savoir qui sera « *habilité à invoquer cette responsabilité* »³⁴⁸.

³⁴⁶ Et pourtant les textes nationaux faisaient bien référence à l'entrepreneur de manutention, pas de façon aussi claire et précise que l'article 496 certes, mais la profession était assez bien réglementée.

³⁴⁷ TASSEL (Y.), « *La faute dolosive de l'entrepreneur de manutention* », à propos de l'arrêt de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence (2^e Ch.) du 29 mars 2007, D.M.F. n° 688, janvier 2008, pp. 21 et s.

³⁴⁸ NDENDÉ (M.) et LE COUVIOUR (K.), « *Manutention portuaire* », Rep. com. Dalloz, Mise à jour 2010, Tome V, p. 8.

L'un des inconvénients majeurs de ce texte est qu'il interdit (catégoriquement), aux intéressés à la cargaison, l'exercice à l'encontre de l'entrepreneur de manutention de toute autre action que contractuelle, accordant plus que de raison, la présence au principe de la relativité des conventions³⁴⁹. Ce texte ne vise que les actions en responsabilité contractuelle et non les actions en responsabilité délictuelle engagées par les véritables tiers au contrat de transport. Comme l'a souligné Monsieur NKOUNKOU, ce texte empêche dans sa lecture classique, au destinataire de la marchandise, d'agir en responsabilité délictuelle contre l'entrepreneur de manutention dès lors qu'en pratique, c'est presque toujours le transporteur qui contracte avec celui-ci³⁵⁰. L'article 52 réserve ainsi l'exercice de l'action en responsabilité contre l'entrepreneur de manutention à son seul co-contractant³⁵¹.

Rappelons que le législateur sénégalais n'a pas été le seul à s'inspirer de ce fameux article 52 de la loi française de 1966, son homologue du code de la marine marchande de l'ancienne UDEAC³⁵² ne s'en est pas privé non plus, notamment avec son article 382³⁵³ ; ce qui a soulevé bon nombre d'interrogations d'éminents juristes africains comme Maître NGAMKAN qui estime que le législateur de l'Afrique centrale « *n'a pas perçu les dangers de l'article 52 susvisé* »³⁵⁴.

³⁴⁹ À ce propos le doyen RODIERE s'expliquant sur le sens de l'article 52, estime que : « *Ce texte, par la fermeté de sa rédaction, vise toutes les actions possibles contractuelles ou délictuelles...Ce que la loi interdit, c'est l'action délictuelle intentée pour la perte ou l'avarie de la marchandise; ainsi les actions en réparation des dommages causés à des hommes de l'équipage du navire opéré ou à des passants sur le quai...* ». RODIERE (R.), *Traité général de droit maritime, Affrètements et transports*, Tome III, Paris, Dalloz, 1970, p. 66.

³⁵⁰ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 350.

³⁵¹ SCAPEL (CH.), « *Manutention portuaire* », à propos de l'arrêt de la cour de cassation (2^e Ch.) du 15 juillet 1987, D.M.F., 1988, p. 36.

³⁵² U.D.E.A.C. signifie Union douanière et économique de l'Afrique Centrale. Elle a été adoptée le 22 décembre 1994 à Yaoundé et comprend six États membres que sont : le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, le Gabon, la Guinée-Équatoriale et le Tchad. Il faut dire que la C.E.M.A.C. a remplacé naguère l'U.D.E.A.C.

³⁵³ L'article 382 de l'U.D.E.A.C. est libellé de la même façon, avec les mêmes mots, que l'article 496 du code sénégalais de la marine marchande.

³⁵⁴ NGAMKAN (G.), « *Un mimétisme fâcheux en droit maritime de l'Afrique Centrale : l'article 382 du code de la marine marchande de l'U.D.E.A.C.* », D.M.F. n° 608, octobre 2000, p. 831.

Ce texte, comme souligne toujours Maître NGAMKAN, comporte le risque d'imposer au destinataire français, notamment lorsqu'il existe une clause attributive de juridiction au connaissance, d'aller plaider loin de son domicile contre le transporteur étranger, devant une juridiction étrangère et pour une réclamation, sans doute modeste surtout s'il ne s'agit pas d'un opérateur d'une ligne régulière³⁵⁵.

Le fait que cet article soit né avec des dents lui a valu de multiples qualifications. En effet, les doctrinaux ne se sont pas gênés à son égard. Certains l'ont qualifié d'« absurde et injuste », d'« odieux » de « dispositions très énergiques »³⁵⁶ de « méchant article »³⁵⁷, de « texte castrateur », de « dispositions un peu trop radicale », au moment où d'autres lui reprochaient d'avoir « inutilement brisé une jurisprudence des plus fondées de la Cour de cassation »³⁵⁸ et d'avoir suscité « un contentieux stérile »³⁵⁹.

Toutes ces difficultés devraient dissuader le législateur sénégalais à importer de façon littérale l'article 52. En reprenant de façon textuelle le contenu de cet article, il a, par la même occasion, transposé les dangers de celui-ci sur le terrain juridique sénégalais. Cette habitude de recourir toujours, de manière brute, aux dispositions françaises peut parfois troubler les justiciables sénégalais car elle conduit à reproduire les mêmes difficultés que ces dernières ont occasionnées en France. Et nous pouvons regretter que le législateur sénégalais n'ait pas eu la même présence d'esprit que son homologue marocain. Ce dernier s'est aussi largement inspiré de la loi française de 1966. Pourtant, il a bien perçu les dangers de l'article 52. Ce qui fait qu'il a eu la

³⁵⁵ NGAMKAN (G.), « Sur la responsabilité de l'entrepreneur de manutention camerounais », à propos de l'arrêt de la Cour d'Appel de Paris (5^e ch. Sect. B) du 15 septembre 2005, Navire Feng, D.M.F. n° 679, mars 2007, p. 100.

³⁵⁶ « Du Pontavice Emmanuel » cité par REMOND GOUILLOUD (M.), « Rupture d'élingue », D.M.F. 1992, p. 106.

³⁵⁷ REMOND-GOUILLOUD (M.), *op. cit.*, p. 106.

³⁵⁸ BONASSIES (P.), « Le Droit positif français en 1987 », D.M.F., 1988, p. 93.

³⁵⁹ ACHARD (R.), « Le trentenaire de notre législation en matière d'affrètement et de transport maritimes », D.M.F., 1997, p. 343.

sagesse de ne pas reprendre les dispositions de ce texte dans son projet de loi relatif à l'armement et aux transports maritimes³⁶⁰.

Le danger de l'article 496 CMM, une fois encore, est bien résumé par ce que le professeur Martine REMOND-GOUILLOUD appelle : « *réserver c'est exclure* »³⁶¹. En conférant le monopole de l'action en justice à un seul plaideur, le législateur sénégalais en a sacrifié d'autres car d'une part, certains qui auraient eu un intérêt légitime à agir en seraient privés ; d'autre part, ceux qui auraient normalement dû répondre de leur défaillance s'en trouveront ainsi artificiellement dispensés.

La difficulté tient à l'interférence entre deux contrats (contrat de transport et contrat de manutention) et la présence de tiers intéressés, en pratique les destinataires. Ces derniers sont seulement parties au contrat de transport, mais ne le sont pas vis-à-vis de celui de manutention. De ce fait, ils se trouvent dénués d'action contre l'entrepreneur de manutention même si la lecture rigoureuse de l'article 496 pourrait leur donner la possibilité d'intenter une action délictuelle sur le fondement de l'article 118 du C.O.C.C.³⁶².

L'article 496 du CMM a été inspiré par le souci de canaliser l'action des personnes intéressées au contrat de transport. De ce fait, rien ne justifie à ce que les tiers absolus (*pénitus extranei*) en souffrent. Or, si le contrat auquel ils (les tiers absolus) sont étrangers ne peut ni leur profiter, ni leur nuire³⁶³, ils peuvent néanmoins subir un préjudice du fait de son exécution³⁶⁴. Ainsi, la voie délictuelle doit leur être ouverte. Seulement la lecture de l'article 496 ne permet pas de s'orienter dans ce sens de façon évidente.

³⁶⁰ NGAMKAN (G.), « *Un mimétisme fâcheux en droit maritime de l'Afrique Centrale : l'article 382 du code de la marine marchande de l'U.D.E.A.C.* », *op. cit.*, p. 832.

³⁶¹ REMOND-GOUILLOUD (M.), *op. cit.*, p. 106.

³⁶² En effet, le tiers intéressé qui subirait un dommage du fait de la faute de l'entrepreneur de manutention pourrait, peut-être, intenter une action délictuelle, encore que ...

³⁶³ Article 96 du C.O.C.C.

³⁶⁴ Article 110 al. 2 du C.O.C.C.

Si la situation des tiers absolus ne pose pas trop de problème car l'article 496 n'étant pas conçu pour eux, en revanche celle des faux tiers³⁶⁵ est plus délicate dans la mesure où ledit article incline à leur refuser toute action, quel que soit le fondement. Ainsi depuis 2002, au Sénégal, seul celui qui a contracté avec l'entreprise de manutention peut agir en responsabilité contre elle. Et aucune autre action n'est, en principe, permise sur le terrain délictuel : ou bien on est le cocontractant de l'aconier et alors on dispose une action contre lui, ou bien on ne l'est pas et il ne reste plus qu'à se retourner contre le transporteur maritime avec tous les aléas que cette action comporte.

Les éventuels dangers de l'article 496 étant soulevés, il nous appartient d'essayer de proposer des solutions pouvant les éviter.

B. Tentatives de recherches de solutions face aux dangers de l'article 496 du CMM

Notre propos consiste à essayer de trouver une issue pouvant permettre de sortir de l'impasse dans laquelle l'application de l'article 496 risque de nous conduire.

L'idée de protéger le manutentionnaire n'est pas nouvelle au Sénégal; en témoignent les rares décisions de justice portées à notre connaissance. En effet, des réserves émises sur le connaissance³⁶⁶ en passant par les clauses de limitation de responsabilité³⁶⁷, la justice sénégalaise s'est beaucoup montrée regardante sur la situation de l'entreprise de manutention. Seulement l'article 496 a été le couronnement. Est-ce par souci d'attirer des investisseurs internationaux ou voulait-il juste dissiper un flou juridique?

Dans l'un comme dans l'autre son œuvre est certes méritoire, mais nous pensons qu'il est loin du compte. En effet, il a fallu une vingtaine d'années à la France (de ses

³⁶⁵ Les faux tiers sont ceux qui, bien que directement intéressés à la bonne exécution de la convention d'acconage, n'ont pas contracté avec l'entrepreneur de manutention.

³⁶⁶ Voir Cour d'Appel de Dakar, n° 426, 17 mai 1986, CONSENAM c./SAFRA-USIMA, Cour d'Appel de Dakar, n° 113, 8 février 1985, SOAEM-NEDLLOYD LINES c./AGS.

³⁶⁷ Cour d'Appel de Dakar, Décision n° 161, 29 juin 1973, SOCOPAO c/ KHALAF.

doctrinaux à sa jurisprudence) pour arriver à, un peu, encadrer les déboires de ce turbulent article 52. Pour éviter cette situation, il nous appartient d'essayer de proposer des solutions.

Pour cela nous pouvons, sans être prétentieux, nous permettre de suggérer deux solutions. La première consisterait à supprimer purement et simplement l'article 496³⁶⁸, ce qui nous permettrait de revenir à la situation antérieure tout en maintenant, moyennant quelques retouches et ajouts, le statut actuel de l'entrepreneur de manutention en ce qui concerne les conditions de responsabilité. Cette proposition déjà faite en l'encontre de l'article 52 semble être approuvée par certains auteurs comme Monsieur BONASSIES qui, après avoir relevé « *le trouble manifeste apporté par les articles 50 et 52 de la loi du 18 juin 1966 aux mécanismes normaux du droit des obligations* », affirme :

« Il semble bien nécessaire que le système soit modifié, et que soit retrouvée la belle formule inscrite par la cour de cassation dans son arrêt du 3 juin 1964³⁶⁹ « que le contrat de transport maritime implique, pour sa nature, le droit pour le destinataire de se prévaloir de la convention intervenue entre transporteur et acconier » un arrêt que, dans sa note, le doyen RODIERE avait hautement approuvé »³⁷⁰.

La seconde solution serait de compléter utilement l'article 496 conformément à la proposition faite par Maître NGAMKA à propos de l'article 382 de l'U.D.E.A.C. Ainsi, nous suggérons que l'article 496 soit écrit comme suit :

*« L'entrepreneur de manutention opère pour le compte de celui qui a requis ses services et sa responsabilité n'est **contractuellement** engagée qu'envers celui-ci »*

³⁶⁸ Pourquoi ne pas suivre l'exemple du législateur marocain?

³⁶⁹ Rappelons que l'arrêt du 3 juillet 1964 reste l'arrêt de principe dans lequel la Cour de Cassation française a répondu par l'affirmative à la possibilité pour le destinataire d'agir sur le terrain contractuel contre l'entrepreneur de manutention et, cela, en dépit du principe tutélaire de l'effet relatif des conventions.

³⁷⁰ BONASSIES (P.), « *Le droit positif en 1996* », D.M.F., 1997, p. 42.

Nous souhaitons que cette seconde proposition qui, à notre avis, a le mérite d'être claire et précise, reçoive la bénédiction des juristes sénégalais qui se sont toujours illustrés par leur sens de la logique et que par voie de conséquent le législateur sénégalais puisse entendre notre vœu.

L'adverbe « *contractuellement* », ajouté à cet article, vise non seulement à préciser la nature de la responsabilité de l'entreprise de manutention envers son cocontractant, mais il laisse la possibilité pour les tiers intéressés de pouvoir défendre leurs droits. En effet, si la responsabilité de l'entrepreneur de manutention n'est contractuellement engagée qu'à l'égard de celui qui a requis ses services, cela signifie en non moins bonne logique juridique, que vis à vis de celui qui n'a pas contracté avec lui, sa responsabilité peut être engagée sur le plan délictuel ou quasi délictuel. Ainsi, le nouvel article 496 pourra mettre fin à ce que le professeur Yves TASSEL a appelé « *la canalisation de la responsabilité* » sur la personne du transporteur maritime, canalisation introduite dans notre législation par le code de la marine marchande de 2002. Il ne nous reste qu'à souhaiter que notre proposition reçoive un écho favorable.

Conclusion du titre 2

L'étude de ce second titre a un intérêt particulier dans la mesure où elle nous a permis de montrer les difficultés d'adaptation du mode actuel de gestion des ports aux exigences économiques du Sénégal.

En effet, les critères classiques du domaine public se conjuguent difficilement avec les objectifs visés par le Port de Dakar. Pourtant, le statut du P.A.D. doit lui permettre d'adopter des règles plus souples et mieux adaptées au contexte maritime mondial actuel. Sa nature de société nationale lui donne, certes, un régime plus libéral, mais les prérogatives de puissance publique qu'elle détient réduisent au maximum les possibles garanties des occupants portuaires.

Nous avons vu que cette absence de garanties commence par la nature des conventions d'occupation portuaire qui constitue un premier déséquilibre contractuel. Les occupants sont dépourvus de choix à part celui d'accepter les contrats déjà ficelés par l'administration portuaire. Ces contrats d'adhésion qui se justifient par la destination et la consistance du domaine public portuaire n'offrent aucune garantie à l'occupant dans la mesure où il peut être évincé à tout moment.

Nous avons aussi démontré, qu'au niveau de Dakar, les lenteurs administratives et les tracasseries douanières peuvent constituer un frein à la compétitivité du port. En effet, les délais anormalement longs et les imprécisions des taxes douanières sont susceptibles de décourager les navires qui préfèrent s'orienter vers d'autres ports concurrents. Enfin, notre analyse s'est orientée vers le régime de la responsabilité portuaire sénégalaise. Les textes portuaires organisent une présomption d'irresponsabilité de l'autorité concédante, établissant par là, encore une fois, un véritable déséquilibre contractuel.

Conclusion de la 1^e partie

L'imprécision et les silences caractérisent l'un des aspects de la législation portuaire sénégalaise. Or, « *l'absence de définitions préalables est (...) source de confusions et d'ambiguïtés auxquelles la théorie juridique n'a rien à gagner mais, au contraire, à se perdre dans le labyrinthe des approximations et des querelles d'ailleurs* »³⁷¹.

Cette affirmation de Monsieur ALBERTINI trouve tout son sens en matière de réglementation portuaire sénégalaise. À cause probablement de son état de gestation, le droit portuaire sénégalais est régi par un éparpillement de textes occasionnant du coup un véritable fouillis pour le chercheur. Ces textes ont besoin d'être actualisés non seulement par rapport à l'imprécision des termes utilisés mais, aussi par rapport à l'absence de certaines notions ayant fait leur apparition dans le domaine portuaire. En effet, en plus des notions du domaine public portuaire et de concessions dont la nature juridique peut prêter à confusion, les textes ne prévoient pas la convention du terminal qui présente un régime juridique difficilement³⁷² compréhensible³⁷³.

En outre, le mode de gestion prévu par les textes actuels s'accorde mal avec les réalités portuaires du moment. En effet, les critères du service public, comme fondement de ce mode de gestion, s'effritent de plus en plus car apparaissant de moins en moins adaptés à l'évolution des besoins portuaires. De ce fait, la consistance du domaine public portuaire devrait être relativisée, ce qui permettra de mieux encadrer la destination qui lui est attribuée.

³⁷¹ ALBERTINI (P.), « *La codification et le Parlement* », A.J.D.A., n° 9, 20 septembre 1997, p. 660.

³⁷² FEDI (L.), « *Les régimes d'exploitation des terminaux portuaires* », Communication lors du séminaire International de l'Institut Eurafrique Export organisé, du 16 au 20 novembre 2009 à Nantes, sur le thème : « *La maîtrise des activités maritimes et des transports dans un monde en mutation* », article non publié.

³⁷³ Le tollé occasionné par la concession du terminal à conteneurs du Port Autonome de Dakar à Dubaï Port Authority en est un bel exemple. Nous reviendrons sur ce point dans nos développements ultérieurs.

Enfin, le régime de responsabilité portuaire prévu par les textes est difficilement compréhensible. Cela est, peut être, dû à la manière de les concevoir ou plutôt à l'absence d'efforts de recherche de leurs auteurs. Le mimétisme juridique qui consiste à reproduire, de façon brute, un texte venu d'ailleurs peut parfois être préjudiciable aux contribuables sénégalais.

En dehors du régime de responsabilité, c'est tout le mode de fonctionnement des ports sénégalais qui mériterait d'être actualisé pour une adaptation avec les besoins actuels des usagers.

PARTIE II.
LES ORIENTATIONS DE LA GESTION ET DE
L'EXPLOITATION PORTUAIRES AU
SÉNÉGAL

Les ports maritimes africains sont au centre de la dynamique de la chaîne internationale des transports. À ce titre, ils sont fondamentalement au service des navires et de la marchandise. Par ailleurs, ces ports sont des organes vitaux pour l'économie de leur pays. En guise d'exemple, plus de 90% du commerce extérieur des pays d'Afrique passe par les ports³⁷⁴. Seulement, le mode de gestion de certains d'entre eux fait que les recettes portuaires sont un élément clé pour nourrir et fortifier le budget des États. C'est le cas des ports de l'Afrique francophone tels que Dakar, Douala, Abidjan où il apparaît nettement que l'État est propriétaire des infrastructures et décide de la politique portuaire³⁷⁵.

À Dakar, même si le nouveau statut du port permet une gestion qui s'apparente à celle d'une entreprise privée³⁷⁶, il n'en demeure pas moins que la politique portuaire est décidée par l'État. La conséquence immédiate est une autonomie administrative et financière relative, voire même très relative, car limitée par l'impossibilité pour les autorités portuaires d'avoir davantage de projets de développement. De ce fait, il serait intéressant, dans le cadre de l'amélioration de la gestion portuaire, d'avoir une évolution du cadre institutionnel des ports sénégalais. L'objectif d'une telle évolution est non seulement d'assurer une certaine autonomie aux autorités portuaires sénégalaises, mais aussi de permettre aux usagers portuaires de bénéficier davantage de droits dans l'exercice de leur activité (TITRE I). Par ailleurs, en plus de l'amélioration de la gestion portuaire interne, ce nouveau statut devra permettre de s'ouvrir aux autres ports africains qui gagneraient plus à mettre en place une politique de collaboration plutôt que de continuer à s'accrocher à une rivalité stérile. Il s'agit de réfléchir aussi à l'éventualité d'autres modes de coopération visant à définir une politique portuaire communautaire africaine (TITRE II).

³⁷⁴ MALET (S-H.), « Ports d'Afrique: mutations irréversibles », J.M.M., 31 mai 2002, p. 38.

³⁷⁵ Le continent africain compte deux grandes familles portuaires. D'une part, la famille francophone et d'autre part, le dispositif anglophone où le port est à la fois juge et partie en assurant lui-même les charges d'infrastructures et de services. C'est le cas du Ghana, du Nigéria, de la Gambie et de la Sierra Leone.

³⁷⁶ En effet, la loi n° 87-28 du 18 août 1987 a permis de renoncer à l'autonomie classique pour instituer une « société par actions ».

TITRE I.

L'AMÉLIORATION DU CADRE INSTITUTIONNEL DES PORTS ET LA RECONNAISSANCE DES DROITS DES USAGERS DU DOMAINE PUBLIC PORTUAIRE

Si la rigidité domaniale peut s'expliquer par la nécessité pour l'État et les autres personnes de droit public de faire respecter la consistance³⁷⁷ et la destination³⁷⁸ du domaine public, il ne faut pas perdre de vue que l'une des finalités d'un port est sa rentabilité économique³⁷⁹. Toute la problématique sera donc de concilier ces deux idées a priori contradictoires.

Pour pallier cette difficulté, le Sénégal devra s'atteler à améliorer le cadre institutionnel de ses ports en desserrant un peu l'étau de la tutelle étatique. En effet, même si l'intervention de la puissance publique dans la gestion des ports reste indispensable, elle doit se concilier avec la participation du secteur privé d'autant plus que, de nos jours, la question de l'influence du statut juridique des ports maritimes sur leur compétitivité³⁸⁰ reste d'actualité (CHAPITRE I). De ce fait, pour être en conformité avec la politique de rentabilité économique instaurée par l'Etat du Sénégal, cette amélioration permettra aussi aux ports de veiller à une meilleure reconnaissance des droits des usagers du domaine public portuaire (CHAPITRE II).

³⁷⁷ Voir section 1 du chapitre 1^{er} du titre 1^{er} de la 1^{ère} partie de notre étude, pp. 28 et s.

³⁷⁸ Voir chapitre 2 du titre 1 de la 1^{ère} partie de notre étude, pp. 58 et s.

³⁷⁹ ANONYME, « *Entretien avec Bara SADY, Directeur général du Port Autonome de Dakar: « Nous sommes sur la voie d'être un port de référence »* », Source : <http://www.Sen-adresse.com>. Consulté le 31 juillet 2010.

³⁸⁰ BETHENOD (J.), *Le droit portuaire, instrument de régulation de la compétitivité et de la protection de l'ordre public*, Thèse de Droit, Nice, *op. cit.*, p. 58

CHAPITRE I. L'ÉVOLUTION DU STATUT JURIDIQUE PORTUAIRE SÉNÉGALAIS

Par « statut », nous entendons l'ensemble des règles qui régissent la création et le fonctionnement des espaces portuaires. Il s'agit de normes spécifiques auxquelles s'ajoutent à titre supplétif, en tant que de besoin, les règles de droit commun³⁸¹. Ceci étant, nous considérons que tout système juridique ne vaut que sa mise en œuvre. Un texte mis en pratique de façon différente, voire contraire à la logique ou à l'esprit de la loi, peut se révéler inefficace. D'un autre côté, l'absence de texte clair et précis peut constituer un frein au développement d'une structure, voire d'un port. Ces deux points caractérisent parfaitement les ports sénégalais. En effet, au moment où le port de Dakar est géré et exploité sur la base de textes très rigides qui ne cadrent pas avec le mode d'organisation d'une « *société par actions* », la situation des ports secondaires demeure confuse car leur gestion repose sur des normes imprécises et floues. De ce fait, l'existence de textes qui posent les fondements de l'organisation portuaire au Sénégal est utile pour définir le régime juridique des ports. Il ne s'agit pas de proposer des systèmes juridiques clé en main, mais plutôt d'apporter notre contribution à l'édifice portuaire sénégalais. Pour ce faire, nous prônons d'abord le recul de l'étatisme dans la gestion du P.A.D. Une telle mesure signifierait notamment la diminution de la tutelle étatique dans la composition des organes chargés d'appliquer le droit portuaire (Section 1). Ensuite, nous estimons qu'il est nécessaire de préciser davantage les normes applicables aux ports secondaires afin de permettre aux autorités chargées de leur gestion de s'atteler à l'exécution de leur tâche (Section 2).

³⁸¹ Sur ce point, Monsieur REZENTHEL soulignait que : « *les règles fondamentales concernant le régime juridique des ports sont définies par la loi, mais le gouvernement est compétent dans ce cadre pour décider, par décret, de la création des ports autonomes ou des classements (ou du retrait) d'un port dans la liste des ports d'intérêt national* ». Pour plus d'informations, voir REZENTHEL (R.) dans « *Juridis périodique* » (revue camerounaise de droit et de sciences politiques) n° 39, juillet-août-septembre 1999, p. 20.

Section I : Le recul de l'étatisme au Port Autonome de Dakar

Pour le dictionnaire Le Robert, l'étatisme est une « *doctrine politique préconisant l'extension du rôle de l'État dans la vie économique et sociale* »³⁸². Appliquée au droit portuaire, cette notion signifie que les ports sénégalais sont administrés par l'État. En effet, depuis l'accession à l'indépendance, nous assistons à une omniprésence de l'Etat au PAD. Quels que soient les modes d'organisation qu'il a connus, le port de Dakar est toujours contrôlé par l'État et considéré comme un instrument de la politique économique. La conséquence immédiate de cette politique de « *Tout État* » est la création d'une situation de monopole³⁸³ étatique car même le contrôle exercé sur l'administration s'opère dans la configuration du port propriétaire foncier. Pour avoir une illustration de cette situation de monopole, il suffit de s'intéresser à la composition des organes chargés de l'application du droit portuaire. Ces derniers sont constitués majoritairement, pour ne pas dire exclusivement, de représentants de l'État occultant du reste ceux des intérêts privés. De ce fait, nous pensons que même si une refonte intégrale du système portuaire du P.A.D n'est pas envisageable pour le moment, une diminution de cette tutelle étatique permettra de mieux alléger la composition publique et publiciste de ces organes de gestion (§ 1) occasionnant ainsi une représentation plus importante des usagers portuaires (§ 2).

³⁸² Dictionnaire LE ROBERT, *op. cit.*, p. 633.

³⁸³ Il faut souligner, une fois encore, que cette situation n'est pas typique au P.A.D. En effet, tous les ports de l'Afrique de l'Ouest et du Centre connaissent le même phénomène. Ce qui a poussé Monsieur RATHEAUX a estimer qu' « *à quelques exceptions, les ports africains sont en monopole de fait pour le trafic de leur pays* ». Voir RATHEAUX (O.), « *Options de gestion des ports maritimes : cas des ports africains* », J.M.M., 13 mai 1997, p. 1370.

§ 1. La diminution de la tutelle étatique et la recomposition des organismes chargés de l'application du droit portuaire

« Les ports sont des entreprises qui intéressent trop directement l'État pour que leur construction et leur administration puissent être confiées à des particuliers, sinon sous le contrôle de l'Autorité »³⁸⁴.

Cette affirmation relevant d'une note diplomatique française sous la colonisation est encore d'actualité au Sénégal puisqu'elle donne une justification purement politique à cette conception ; laquelle est devenue désuète et absurde³⁸⁵.

Ce qui justifie l'intervention de l'État, c'est l'établissement du P.A.D. sur le domaine public maritime³⁸⁶. Cependant, force est de constater que « *trop d'Etat* » n'est pas compatible avec le régime d'autonomie car constituant un frein à toute tentative de projet de développement. Cette tutelle doit être diminuée non seulement au niveau du contrôle étatique (A) mais aussi dans la composition des organes de gestion (B).

A. La diminution de la tutelle étatique.

La conception « *étatistique* » du port est clairement affirmée par l'exposé des motifs de la loi n° 87-28 du 18 août 1987 autorisant la création de la société nationale du PAD. En effet, celui-ci met en évidence l'emprise de l'État en ces termes : « *un tel statut conserve à l'État la maîtrise des attributions du port, de sa politique à terme et*

³⁸⁴ Note française du 6 novembre 1903 à la Grande-Bretagne au sujet du Maroc, in « *Documents diplomatiques français relatifs aux origines de la guerre* », 2^e série, T. IV, n° 28, p. 3.

³⁸⁵ NKOUNKOU (J.), *op. cit.*, p.182.

³⁸⁶ Voir chapitre 1^{er} du titre 1^{er} de la 1^{ère} partie de notre étude, pp. 27 et s.

Il faut préciser que cette situation n'est pas propre au Sénégal. En effet, l'article 538 du Code civil français déjà évoqué incorpore les ports dans le domaine public même si nous savons qu'il y a des exceptions en cas de déclassement. En Afrique francophone aussi, le classement des ports dans le domaine public fonde leur gestion publique. Au Cameroun, par exemple l'article 1^{er} du décret n° 77-414 du 20 octobre 1977 modifiant la délimitation du domaine public portuaire de Douala Bonabéri confirme cette affirmation. Dans les deux systèmes, comme souligne Monsieur NKOUNKOU, « *le résultat est équivalent* » car l'existence du port et son exploitation résultent d'une décision étatique.

du plan d'investissement, ainsi que le contrôle des résultats et du respect des règles générales ». Ce texte attribue à l'État une autorité et un « *droit de regard* » sur toutes les activités industrielles et commerciales qui s'exercent dans la circonscription du P.A.D.³⁸⁷.

Selon l'article 2 du décret n° 87-19 du 19 décembre 1987 approuvant les statuts du P.A.D. : « *la tutelle du Port Autonome de Dakar est exercée conjointement par le Ministre chargé des transports maritimes et le Ministre chargé des Finances* ». Or, nous savons que le ministère est une entité étatique qui est chargée de mettre en œuvre la politique nationale définie par le gouvernement. Le ministre des transports (devenu depuis la loi n° 2004-572 du 30 avril 2004, le ministre de l'économie maritime, de la pêche et des transports maritimes³⁸⁸) est une autorité gouvernementale en proie en matière de formulation de politiques, d'investissement et de gestion des infrastructures essentielles telles que les ports. Il est chargé de définir une politique nationale intégrée des problèmes portuaires permettant d'avoir une vision globale et d'élaborer les projets de lois sur le P.A.D.³⁸⁹. Il définit les principes régissant l'occupation du domaine du port, applique le régime fiscal ou tarifaire des activités portuaires déterminé par l'État. Ce dernier assure aussi la sécurité et la police des installations³⁹⁰ et fixe la taxe sur les passagers et autres impôts.

La signification de la forte tutelle du ministre de l'économie maritime doit être recherchée dans la nature des différents pouvoirs qui se sont succédés. En effet, au Sénégal, l'administration pas plus que le pouvoir ne se partage. D'ailleurs la constitution dispose clairement que le Président de la République est le détenteur

³⁸⁷ Il existe un certain nombre dispositions juridiques semblables dans les ports africains francophones notamment au Cameroun où la loi n° 98-021 du 24 décembre 1998 portant réforme du secteur portuaire considère que l'Autorité Portuaire Nationale est un acteur à part investi des prérogatives de la puissance publique; ce qui lui confère une emprise sur le système portuaire camerounais, en lieu et place de l'État. De ce fait, elle constitue l'outil d'intervention direct et spécifique de l'État.

³⁸⁸ Loi n° 2004-572 du 30 avril 2004 portant création ministère de l'économie maritime, de la pêche et des transports maritimes, J.O.S., 19 mai 2004.

³⁸⁹ Source : <http://www.ecomaritime.gouv.sn/presentation.php>. Consulté le 10 août 2010.

³⁹⁰ Article 5.B. §.9 du décret du 19 décembre 1987 portant statut du P.A.D., *op. cit.*

exclusif du pouvoir exécutif. Cette tutelle pesante et illimitée illustre parfaitement l'absence de circonscription étroite du rôle de l'Etat; ce qui favorise les interférences plus ou moins arbitraires. Comme souligne Monsieur RATHEAUX à propos de tous les ports africains se trouvant dans la même situation que Dakar, « *cette gestion publique favorise par ailleurs les ingérences politiques: parachutage de dirigeants, imposition de contrats de travaux non conformes à l'intérêt du port, prélèvement de l'Etat sur les finances portuaires. L'État est tenté de garder la haute main sur cette source de rente publique* »³⁹¹. Autrement dit, l'autonomie des ports est assez relative quant à leur mode d'organisation. En effet, l'indépendance de l'autorité portuaire est limitée par la trop forte intervention des pouvoirs publics sénégalais concernant notamment la tarification portuaire et d'autres questions administratives, financières et techniques. Cette tarification est décidée par le gouvernement et homologuée par le Conseil d'Administration du port, laquelle est composée spécialement, pour ne pas dire exclusivement des représentants de ministres³⁹². Dans ces conditions, il n'existe pas d'autonomie réelle et il est bien difficile de satisfaire aux exigences des pouvoirs publics sénégalais et d'assurer, en même temps, une exploitation journalière efficace.

Au total, nous pouvons considérer que l'État a mal utilisé les pouvoirs de contrôle qu'il tient de la loi n° 87-28 du 18 août 1987 et du décret du 19 décembre 1987. Au demeurant, par ses interventions dans la gestion du port, il vide de sens le principe d'autonomie. En effet, même pour vendre une parcelle de son domaine propre, le P.A.D doit obtenir l'autorisation préalable de ces ministres de tutelle³⁹³. En pratique, cette autorisation intervient souvent après un très long délai.

Comme nous le constatons, cet étatisme met en exergue le cadre juridique et institutionnel hypertrophié du P.A.D., donc défavorable à l'émergence du « *légalisme* » en matière portuaire. L'existence de ce cadre défailant pérennise l'absence du

³⁹¹ RATHEAUX (O.), *op. cit.*, p. 1372.

³⁹² Article 14 du décret du 19 décembre 1987 déjà cité.

³⁹³ En effet, l'article 5.B. §5 dispose que : « *Toute amodiation supérieure à 9 ans doit recueillir l'avis préalable du Ministre assurant la tutelle technique et du ministre chargé des finances* ».

légalisme induit par le rôle tentaculaire de l'État dans la gestion des activités portuaires. Cette défaillance se mesure par une insécurité juridique dans la mesure où la responsabilité de l'État dans la désuétude des lois est grande car il lui appartient de tracer les bornes juridiques permettant aux usagers de se mouvoir en toute connaissance des règles du jeu. De ce fait, l'étatisme apparaît comme un obstacle majeur à l'efficacité du port de Dakar. C'est pourquoi nous estimons que le rôle de l'État vis-à-vis du port doit être étroitement circonscrit pour éviter les interférences plus ou moins arbitraires et nuisibles à l'efficacité. À ce propos, le rôle de l'Etat pourrait s'orienter vers le plan financier. Il aura la tâche d'orienter vers le port d'importants moyens financiers³⁹⁴. En d'autres termes, aujourd'hui l'administration portuaire doit avoir aussi la possibilité de gérer et d'administrer le port.

Cette évolution aura comme conséquence immédiate de renforcer la mise en place des sociétés de partenariat et de chercher des financements sans avoir toujours à attendre l'aval de l'État. Ce dernier aura certes toujours une influence sur le port, mais celle-ci devra être limitée à la législation et à la réglementation en matière de police portuaire, de droit de la concurrence, de la fiscalité, des procédures d'aménagement.... De même, qu'il conservera un pouvoir d'intervention dans le domaine de la sûreté³⁹⁵ des installations portuaires et de la sécurité des infrastructures. Cette évolution du statut juridique du port devra aussi permettre de décongestionner les organes de gestion.

³⁹⁴ En France, le législateur de 1965 a consacré un nouveau régime de l'autonomie des ports. Cela a conduit à une diminution relative du rôle et de l'influence de l'État. Cette loi de 1965 a donné aux ports maritimes les moyens d'avoir une véritable autonomie en définissant les charges que l'État doit supporter pour les financements des travaux portuaires (voir REZNITHEL (R.), « *La modification du code des ports maritimes: une réforme à contre-courant* », D.M.F. 597, octobre 1999, p. 868). Par la suite, l'État va opérer une réduction de sa participation financière dans la réalisation des ouvrages portuaires. Cette mesure a pour mérite de développer le partenariat avec le secteur privé et, depuis la réforme portuaire issue des décrets n° 99-781 et 99-782 du 9 septembre 1999, les ports obtiennent même la possibilité de créer des filiales. Cette diminution de l'emprise de l'État va s'accroître notamment avec la réforme n° 2008-660 du 4 juillet 2008 instituant le régime des grands ports maritimes.

³⁹⁵ Voir nos développements sur la sûreté portuaire, pp. 304 et s.

B. La recomposition des organes de gestion portuaire

Habituellement, le port maritime est considéré comme une personne morale de droit public. Suivant qu'il sera port propriétaire ou port service³⁹⁶, son caractère, si ce n'est sa nature d'organisme industriel et commercial, sera plus ou moins accentué³⁹⁷. De ce fait, la composition des organes de gestion peut déterminer le mode d'organisation du port.

À l'instar des autres établissements publics portuaires africains³⁹⁸, le P.A.D. est doté de deux principaux organes de gestion qui assurent son administration: le Conseil d'administration et la direction générale³⁹⁹. Mais, force est de constater que la composition actuelle de ces organes n'est qu'une représentation étatique. Ce qui témoigne, une fois de plus, de leur manque d'autonomie. Pour s'affranchir de cette emprise étatique, il est nécessaire de procéder à une recomposition du conseil d'administration (1) ainsi qu'à une responsabilisation du directeur général (2) du P.A.D.

³⁹⁶ Voir notre chapitre I du titre 1^{er} de notre première partie, pp. 36 et s. Pour rappel, un port propriétaire est un organisme qui met à la disposition des usagers des infrastructures, des services administratifs et des services d'intérêt commun. Il laisse aux usagers la mise en place et l'exploitation de la superstructure. L'organisme portuaire propriétaire n'exerce que les fonctions administratives et agit comme un propriétaire en ce qui concerne le reste.

Quant au port service, c'est un organisme qui regroupe toutes les compétences et fonctions portuaires, administratives, industrielles et commerciales placées sous une direction unique. Il trouve son origine dans la conception de la Common Law en matière de propriété domaniale et dans l'appropriation du domaine portuaire par des entreprises privées ou par des établissements publics qui y exercent tous les droits de propriété et ont donc le droit d'en écarter des tiers.

³⁹⁷ « FANTÔME (E.), « À propos de la distinction entre les établissements publics à caractère administratif et les établissements publics à caractère industriel et commercial », *Mélanges Charlier, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 171-196* » cité par GROSDIDIER (J.), *op. cit.*, p. 219.

³⁹⁸ À titre d'exemple, nous citerons les décrets n° 78-432 du 10 mai 1978 et n° 78-434 du 10 mai 1978 portant respectivement organisation administrative et financière des ports d'Abidjan et San-Pédro, mais aussi le décret n° 99/0130 du 15 juin 1999 portant organisation et fonctionnement de l'organisme Portuaire Autonome de Douala.

³⁹⁹ Cette composition est une reprise de celle consacrée par le décret colonial n° 55-637 du 20 mai 1955. En effet, l'article 4 de celui-ci disposait que : « *L'administration d'un port autonome est assurée par un conseil d'administration et un directeur* ». Il faut seulement rappeler qu'en France depuis la réforme portuaire de 2008, le Conseil d'administration est remplacé par un Directoire et un conseil de surveillance.

1. La recomposition du conseil d'administration

Selon l'article 14 du décret du 19 décembre précité, le Conseil d'administration du P.A.D. comprend : « *les représentants*

- ✓ *du Président de la République ;*
- ✓ *du ministre chargé des Finances ;*
- ✓ *du ministre chargé des Transports maritimes ;*
- ✓ *du ministre chargé de la pêche maritime ;*
- ✓ *du président de la chambre de Commerce, d'Industrie de la région de Dakar ;*
- ✓ *du directeur général de la Régie des chemins de fer ;*
- ✓ *du secrétaire général du Conseil Sénégalais des Chargeurs ;*
- ✓ *des employés de la Société désignés par l'organisation syndicale la plus représentative au sens du Code du travail ;*
- ✓ *des entreprises de manutention et d'armement ;*
- ✓ *des entreprises de transport et de transit ;*
- ✓ *des ravitailleurs en hydrocarbures ;*
- ✓ *du Gouvernement de la République du Mali ».*

Nous pouvons nous permettre de faire une comparaison avec les conseils d'administration de certains ports africains pour mieux souligner la spécificité du Sénégal. En effet, même si la présence de l'État demeure forte dans le conseil

d'administration du P.A.D., on y note une certaine diversité de professions représentées. Tel n'est pas le cas à Pointe-Noire (Congo) où le Conseil d'administration comprend seize membres tous représentants de l'État⁴⁰⁰. En Côte d'Ivoire, selon les articles 12 et 9 des décrets n° 2001-143 du 14 mars 2001 et n° 95-819 du 30 septembre 1995 portant respectivement approbation des statuts du Port Autonome d'Abidjan et de celui de San-Pédro⁴⁰¹, le Conseil d'administration est composé de huit membres tous représentants de l'État. Il en est de même du Bénin où, en vertu de l'article 9 du décret n° 89-306 du 28 juillet 1989 portant approbation des statuts du Port Autonome de Cotonou⁴⁰², le Conseil d'administration est composé de sept membres dont trois représentants des pays de l'hinterland (Burkina Faso, Niger et Mali) et un représentant du personnel portuaire.

Malgré cette avancée, force est de constater que l'emprise de l'État se fait sentir dans la composition du conseil d'administration du port de Dakar. Cette emprise est renforcée par la possibilité offerte aux représentants des établissements publics autres que les fonctionnaires et agents du ministère de tutelle de présider le Conseil d'administration⁴⁰³. Il s'agit ici d'une manière habile de ne pas confondre pouvoir de tutelle et pouvoir hiérarchique car permettre au ministre de tutelle d'assurer la présidence du conseil d'administration aurait été le couronnement. Au demeurant, la représentation de certains usagers au sein de ce conseil d'administration n'existe que de façade dans la mesure où elle est assurée par des entreprises publiques. Il en est ainsi de la C.C.I., car cette dernière n'est pas indépendante de son ministre de tutelle dont

⁴⁰⁰ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 161.

⁴⁰¹ Décret n° 2001-143 du 14 mars 2001 portant approbation du Port Autonome d'Abidjan, J.O.C.I., mars 2001, voir aussi <http://www.paa-ci.org/presentation/view/statut-juridique>. Consulté le 10 juillet 2010.

Décret n° 95-819 du 30 septembre 1995 portant approbation des statuts du Port Autonome de San-Pédro, J.O.C.I., octobre 1995, Source : http://www.sanpedro-portci.com/fr/statut_juridique.php. Consulté le 10 juillet 2010.

⁴⁰² Décret n° 89-306 du 28 juillet 1989 portant approbation des statuts du Port Autonome de Cotonou, J.O.B., août 1989.

⁴⁰³ L'article 23 du décret du 19 décembre 1987 prévoit que le président du conseil d'administration et son second ne peuvent pas être élus ni parmi les représentants du ministre de tutelle, ni parmi les fonctionnaires.

elle peut recevoir des instructions. Il s'agit d'une manière détournée de renforcer la représentation de l'État.

Au final, le Conseil d'administration apparaît plus comme un conseil consultatif que comme un véritable conseil d'administration responsable car il serait étonnant de voir des représentants de services publics voter dans un sens autre que celui qui leur a été indiqué. En outre, la représentation d'un ministre ne veut rien dire si nous savons que ce dernier ne constitue pas une entité différente de l'État. Cela illustre bien le caractère consultatif du conseil. L'objectif poursuivi ici est « *moins la voix que l'opinion d'un département technique sur un problème portuaire* »⁴⁰⁴ d'autant plus que d'après l'article 16 al.7 du décret de 1987 précité, les « *décisions sont prises à la majorité simple des votants* ».

Le rôle du conseil d'administration n'est pas de prendre des décisions politiques ou de lever des options à long terme. C'est un organe actif qui a pour fonction d'administrer. Or, en multipliant les représentations politiques, nous risquons d'assister à une dénaturation de l'essence de l'organisme. Dès lors, il cesse d'être cet organe qui dispose des « *pouvoirs les plus étendus pour définir la politique générale du port autonome et évaluer sa gestion* »⁴⁰⁵.

Pour lui permettre de jouer pleinement son véritable rôle, il faudra davantage impliquer en son sein les spécialistes des affaires et des problèmes portuaires issus des milieux économiques concernés. Bien évidemment, il faudra réduire la super représentation de l'État et des entreprises ou collectivités publiques et augmenter la participation des usagers et opérateurs portuaires. Cette évolution aura le mérite non seulement de limiter le mandat des administrateurs⁴⁰⁶ mais, surtout de permettre

⁴⁰⁴ GROSDIDIER DE MATON (J.), *Le régime administratif et financier des ports maritimes*, P.U.R., 1969, *op. cit.*, p. 248.

⁴⁰⁵ *Idem*, p. 250.

⁴⁰⁶ Les administrateurs sont nommés pour deux ans assortis d'un renouvellement illimité et les motifs de perte de mandat sont limitativement énumérés par l'article 14 dernier alinéa.

d'impliquer tous les intervenants portuaires. Cette implication sera beaucoup plus intéressante si elle s'accompagne d'apports de capitaux. Pour cela, il faudra revoir le dernier alinéa de l'article 8 du décret de 1987 qui énonce que : « *les actions ne peuvent être détenues que par l'État et le cas échéant d'autres personnes morales de droit public* ».

En plus de la reconstitution du conseil d'administration, l'évolution du statut juridique pourra permettre de mieux responsabiliser la direction générale du port de Dakar.

2. La responsabilisation du directeur général du P.A.D.

L'article 25 alinéa 1 du décret de 1987 précité dispose: « *Un Directeur général est placé à la Société nationale. Il est nommé pour trois ans renouvelables par décret sur proposition du ministre chargé de la tutelle technique* ».

Ce texte ne renseigne pas sur les conditions requises pour être nommé à la tête de la direction générale. Il se borne plutôt à évoquer la manière de cette nomination. Nous pouvons en déduire qu'en principe, ce poste ne peut être confié qu'à un proche du pouvoir en place. La conséquence immédiate qui en découle est que le directeur général n'est responsable qu'envers celui qui l'a nommé. Ce qui veut dire que le Conseil d'administration ne dispose pas d'un vrai pouvoir de contrôle sur son action. Nous aurions souhaité une autre formulation de cet alinéa 1; laquelle s'appuierait sur le critère de compétence et conférerait ce pouvoir au Conseil d'administration. Sur ce point, une inspiration pourrait être faite sur l'article 26 du décret camerounais n° 99/0130 du 15 juin 1999 précité. Cet article fournit une précision exemplaire qui mérite d'être soulignée car il indique le critère de nomination de la direction générale. Ledit article se lit de la façon suivante : « *La direction générale du port Autonome de Douala est placée sous l'autorité d'un Directeur Général, éventuellement assisté d'un Adjoint, tous deux nommés en Conseil d'Administration sur la base de leurs compétences* ».

Ce texte camerounais qui constitue une première en Afrique francophone trouve déjà son pendant en Côte d'Ivoire⁴⁰⁷ et nous encourageons vivement les législateurs de cette partie du continent à s'en inspirer⁴⁰⁸. En effet, il faut mettre fin à l'idée simple et fautive que le pouvoir politique doit intervenir dans la nomination du directeur du port. Les intérêts spécifiques du port ne doivent pas être subordonnés aux besoins du pouvoir en place. À titre d'illustration, le prédécesseur de l'actuel Directeur général du port de Dakar était considéré comme un proche du parti socialiste détenteur du pouvoir central jusqu'en mars 2000. Il fut remplacé le 26 septembre 2001⁴⁰⁹. La coïncidence est visible même si nous savons que l'actuel directeur n'est pas un arriviste dans le port car ayant la formation adéquate et l'expérience nécessaire parce que y travaillant depuis longtemps⁴¹⁰.

Quoi qu'il en soit il faut songer à donner au conseil d'administration plus de pouvoir sur la direction générale. Cela permettra au conseil de disposer d'un certain pouvoir de contrôle sur l'action de cette dernière. De ce fait, la reformulation de l'article 23 alinéa 1 sera accompagnée de celle de l'article 26. Actuellement, cet article 26 dispose que : « *La responsabilité personnelle du Directeur général dans la gestion de la Société peut être engagée au triple plan disciplinaire, civil et pénal dans les conditions prévues par la loi 87-19 du 3 août 1987* ». Non seulement, cet article est imprécis car ayant une lecture difficile, mais en plus il invite le lecteur à aller effectuer une recherche

⁴⁰⁷ L'article 20 alinéa 2 du décret de 2001-143 du 14 mars 2001 portant approbation du statuts du Port Autonome d'Abidjan dispose que : « *La direction générale est nommée par le Conseil d'administration, elle peut être révoquée à tout moment par ce dernier* ».

⁴⁰⁸ En plus du Sénégal, les législateurs ivoiriens (pour San-Pédro) et congolais doivent faire un effort dans ce sens. À San-Pédro (article 17 du décret de 1995 précité), le directeur général est nommé par décret en conseil des ministres. Quant à Pointe-Noire, le conseil d'administration ne dispose que d'un avis consultatif dans la nomination de la direction générale.

⁴⁰⁹ MBENGUE (J.), « *Sénégal: Port Autonome de Dakar: La chute d'un second Dg militaire* », Walfadjri, Quotidien sénégalais, 17 octobre 2001.

⁴¹⁰ Si l'exemple du Sénégal peut prêter à équivoque, celui de son voisin ivoirien écarte toute possibilité de doute. En effet, le remplacement qui s'est opéré à la tête du Port Autonome d'Abidjan, le 17 novembre 2000, rentre dans le schéma classique de tout changement de pouvoir politique en Afrique francophone. Le nouveau gouvernement ivoirien a confié la gestion du P.A.A. à un cadre membre important du Front Populaire Ivoirien (FPI), parti au pouvoir. Pour plus d'information, voir, MALLET (S-H.), « *Changement de tête à la direction du port d'Abidjan* », J.M.M., 5 janvier 2001, p. 6.

supplémentaire sur les conditions de mise en responsabilité du directeur général. Ainsi, nous souhaitons qu'il soit réécrit comme suit : « *Le Directeur général est responsable devant le Conseil d'Administration qui peut le sanctionner en cas de faute grave de gestion ou de comportement susceptible de nuire à la bonne marche ou à l'image du Port Autonome de Dakar* »⁴¹¹.

Cette sujétion préconise la révocation du directeur par un conseil d'administration exerçant réellement ses responsabilités. Elle a le mérite de prouver que le directeur est l'agent du conseil d'administration à qui il rend compte de sa gestion. Cette mesure est importante car le directeur détient, dans la pratique, la réalité du pouvoir⁴¹². L'objectif poursuivi, à travers cette responsabilisation du directeur général, est le recul de l'étatisme. En effet, si le Conseil d'administration recomposé dispose du pouvoir de nommer et de révoquer le directeur général, la gestion du port en serait moins étatique. De ce fait, la présence des autres compétences sera renforcée dans les organes de gestion.

§ 2. Le renforcement des compétences diverses et variées dans les organes de gestion

Dans l'hypothèse de la commercialisation des activités portuaires au sens de les orienter davantage vers le client, il est nécessaire de modifier les organes de gestion comme le conseil d'administration. Pour cela, il faut le rendre plus souple en réduisant la participation de l'État pour que les usagers soient mieux représentés afin d'assurer un équilibre entre les différentes catégories d'intérêts en présence. Dans cette logique de moins d'État et plus d'intérêts professionnels, le renforcement des compétences du Conseil sénégalais des chargeurs (CO.SE.C) (A) et celui de la participation du secteur

⁴¹¹ Pour la réécriture de cet article, nous nous sommes inspirés de l'article 28 du décret camerounais précité.

⁴¹² L'article 2 du décret sénégalais précité énumère les différentes fonctions du Directeur général de la façon suivante: 1 (gestion du personnel), 2 (Établissement de succursale), 3 (Investissement), 4 (Gestion commerciale), 5 (Administration générale), 6 (Administration des biens sociaux), 7 (Actions en justice), 8 (Coordination des services publics), 9 (Subdélégation).

privé dans le conseil d'administration (B) s'avèrent indispensables pour une bonne politique de gestion portuaire.

A. L'apport du Conseil sénégalais des chargeurs dans la gestion portuaire

C'est à la suite d'une étude du Conseil Economique et Social que le gouvernement sénégalais a, par la loi n°75-51 du 3 Avril 1975, crée le Conseil sénégalais des chargeurs (COSEG). Ladite étude faisait suite aux recommandations de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) et de l'Accord Général sur les Tarifs et le Commerce (GATT) aux pays en développement visant la création de telles institutions. L'étude en question avait conclu à l'opportunité de la création d'un conseil des chargeurs au Sénégal et convaincu le gouvernement d'une telle option à partir des facteurs suivants :

- La nécessité de limiter les hausses abusives des tarifs des transports par mer qui pénalisaient le développement du commerce extérieur ;
- La nécessité d'acquérir des services suffisants et efficaces dans le secteur maritime ;
- Une volonté de promouvoir une flotte marchande nationale afin d'améliorer la balance des services de paiements du Sénégal ;
- Une volonté de donner aux armateurs, aux organismes d'État, aux autorités portuaires et aux auxiliaires du transport maritime, un moyen approprié de communication avec les chargeurs ;
- Enfin, une volonté de promouvoir le secteur maritime au Sénégal en assurant aux opérateurs du secteur une assistance dans leurs activités et tout financement (ou réalisations) concourant directement ou indirectement à l'amélioration des conditions de transport des marchandises par mer⁴¹³.

⁴¹³ Article 2 de la loi n° 75-51 du 3 avril 1975 portant création d'un Conseil sénégalais des chargeurs, J.O.S., 10 avril 1975.

C'est donc l'importance du transport maritime dans l'économie du Sénégal et la qualité des chargeurs qui justifient la création du CO.SE.C. Cet établissement public est placé sous la tutelle du ministre de l'Economie Maritime et des Transports Maritimes Internationaux. Ses attributions sont assurées par les services suivants :

« - Le Service des Etudes et Tarifs (SET) dont le rôle est de s'occuper de tous les aspects liés au secteur maritime en général et plus particulièrement à l'expédition des produits ainsi qu'à l'approvisionnement par voie maritime du pays. Le SET prépare également les rencontres et négociations tarifaires avec les conférences maritimes et armements intervenant dans la desserte maritime du Sénégal. Il est à ce titre habilité à contrôler l'application des taux de fret négociés et charges connexes et peut mettre en œuvre tout moyen coercitif pour pénaliser les armements contrevenants.

- Le Service Tarifs Frets (SETRAF) qui joue un rôle moteur au sein du CO.SE.C.

C'est au sein de ce service que se gèrent les droits de trafics et la mise en œuvre du système de répartition des cargaisons qui avaient cours sur les trafics avec l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, l'Allemagne et la Belgique. Le SETRAF applique les sanctions aux contrevenants de la réglementation sénégalaise. Il fournit les imprimés d'offres de cargaison, les dispenses de réservations de fret ou attestations de réservation de fret en collaboration avec le service des douanes pour le contrôle des manifestes d'embarquement »⁴¹⁴.

L'évolution des besoins des chargeurs et usagers du port a rendu nécessaire la mise en place d'un certain nombre de réformes au sein du CO.SE.C. Ces réformes⁴¹⁵ se sont

⁴¹⁴ AW (A.), *Le transport combiné dans les États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA)*, Thèse de Droit, Nantes, 2004, p. 252. Voir aussi: ANONYME, « *Note sur les missions et réalisations du Conseil Sénégalais des Chargeurs* », Source : [http:// www.lesoleil.sn](http://www.lesoleil.sn). Consulté le 20 octobre 2005.

⁴¹⁵ En effet, les réformes intervenues au sein du CO.SE.C s'articulent autour de deux points :

Le premier point était relatif à l'assistance aux chargeurs pour une meilleure négociation des taux de fret. En effet, il a été noté une disparité entre les taux de fret appliqués par les différentes compagnies maritimes. Ces taux étaient plus élevés pour les armements partenaires de l'armement national sénégalais

traduites, entre autres, par une révision des textes du CO.SE.C. Ainsi trois textes réglementaires ont été pris entre 1994 et 1995: d'abord le décret n° 94-605 du 09 juin 1994 soumettant le CO.SE.C au contrôle de l'Etat. Ce contrôle, appliqué à titre exceptionnel au CO.SE.C pour sauvegarder les intérêts de l'État, se justifie par l'importance stratégique et le poids financier de ce dernier. Ce décret est suivi de celui n° 94-606 du 09 juin 1994⁴¹⁶ fixant les nouvelles règles d'organisation et de fonctionnement du CO.SE.C ; puis de l'arrêté ministériel n° 868/MPTM du 01/02/1995 portant composition de l'assemblée générale et du conseil d'administration du CO.SE.C⁴¹⁷. Le CO.SE.C cherche aussi à élargir son champ d'intervention aux ports secondaires⁴¹⁸ après avoir participé à l'équipement du port de Dakar⁴¹⁹. L'objectif poursuivi est la décongestion du P.A.D.⁴²⁰. Il faut juste souligner que le CO.SE.C est membre de l'U.C.C.A (Union de Conseil des Chargeurs Africains)⁴²¹.

Au vue de ce qui précède, nous pouvons constater sans risque de nous tromper que la dimension portuaire n'est pas facilement perceptible dans les orientations politiques du C.O.SE.C. Pourtant, celui-ci fait partie du conseil d'administration du P.A.D. et ledit conseil est compétent, d'après l'article 18 du décret du 18 décembre 1987 précité,

qui bénéficiaient de la protection de l'application de la clé de répartition inscrite dans le code de conduites des conférences maritimes.

⁴¹⁶ Parmi les modifications apportées par ce décret, nous pouvons citer la redéfinition des attributions des organes du CO.SE.C. Cette redéfinition a pour objectif d'assurer un fonctionnement normal de l'association. Ce décret a aussi apporté d'importantes modifications dans l'assiette du prélèvement et les modalités de son recouvrement. Il en est ainsi du reversement par le Trésor Public des sommes perçues tant au titre de prélèvement que de la cotisation (article 16 du décret).

⁴¹⁷ L'un des avantages de cet arrêté est que les privés deviennent majoritaires dans les organes délibérants.

⁴¹⁸ Dans son projet de redynamisation des ports secondaires (Kaolack, et Ziguinchor) le CO.SE.C « *a investi plus de 500 millions de fcfa pour des travaux de réhabilitation de ces derniers. L'objectif est de permettre à ces ports de venir en appoint de Dakar, mais surtout de retrouver leurs activités économiques d'antan* ». Source : <http://www.cosec.sn>, Rubrique: domaine d'assistance. Dernière visite le 10 juin 2010.

⁴¹⁹ ANONYME, « *Les conseils des chargeurs de l'UEMOA planchent sur leur avenir* », J.M.M., 19 avril 2002, p. 29.

⁴²⁰ La dernière invention du CO.SE.C a été la mise en place des « *bateaux taxis* » reliant Rufisque et Dakar. L'objectif est d'assurer une liaison maritime directe entre ces villes permettant ainsi aux passagers de se soustraire à la pénibilité de la circulation routière.

⁴²¹ Nous reviendrons sur cette structure dans nos développements.

pour assurer un certain nombre d'attributions dont la délibération sur les tarifs des redevances et prestations portuaires. À partir de ce moment, ne faudrait-il pas réfléchir à une implication beaucoup plus poussée de l'établissement public qu'est le C.O.S.E.C notamment dans la négociation des tarifs d'entreposage des marchandises? Quel contrôle peut-il exercer sur les tarifs portuaires? Comment peut-il participer à l'amélioration de la sécurité de la marchandise sur les terre-pleins surtout s'il y a des vols fréquents dans la manutention?

Ces questions sont loin d'être anodines car le CO.S.E.C occupe une position privilégiée dans le dialogue Public-Privé. Il est, comme souligne Monsieur DIALLO, ex-directeur général, « *un peu le représentant du privé à travers tous ceux qui importent et qui exportent et dont nous avons pour objectif de promouvoir et d'assister...* »⁴²². De ce fait en ayant la possibilité d'exercer un contrôle sur les tarifs et en s'intéressant davantage à la sécurité des marchandises entreposées sur les terre-pleins, il participe au renforcement de l'équilibre entre le public et le privé dans la gestion portuaire. Ainsi, en plus de son rôle de formation et d'information des chargeurs⁴²³, il contribuera utilement à la représentation des intérêts de ces derniers dans la gestion portuaire d'autant plus qu'il (CO.S.E.C) fait aussi partie de la communauté des acteurs portuaires sénégalais.

⁴²² SAMBE (F.), « *Des bateaux taxis sur l'axe Dakar-Rufisque en juillet* », Entretien avec Amadou Kane DIALLO, Directeur général du COSEC, PCA du Consortium sénégalais d'activités maritimes (COSAMA) », Source: http://www.lesoleil.sn/articlephp3?id_artilce36203. Consulté le 15 mai 2008.

⁴²³ À l'instar de ses homologues des pays africains, le COSEC est doté d'une structure juridique contribuant ainsi à la diffusion de l'information juridique par le biais d'une revue trimestrielle appelée « *Le Monde maritime* ». À ce propos, Monsieur NDENDÉ a souligné que : « *La plupart des conseils nationaux de chargeurs ont joué le rôle de véritables centres d'études, non seulement en se dotant de structures juridiques performantes, mais encore en créant seuls, ou avec l'aide des pouvoirs publics, des revues spécialisées qui ont puissamment servi à diffuser l'information juridique et à désenclaver le monde maritime africain* »,

Voir NDENDÉ (M.), « *La construction du droit des transports maritimes en Afrique* », *op. cit.*, p. 249.

B. Le renforcement de la participation du secteur privé dans la gestion portuaire à travers CAP-DAKAR

Il ne s'agit pas de prôner la privatisation de la gestion portuaire de Dakar. En effet, nous savons que la présence accrue du secteur privé dans les ports est très souvent assimilée à la privatisation⁴²⁴. Celle-ci (privatisation) est définie selon le dictionnaire Larousse comme « *L'action de transférer au domaine de l'entreprise privée ce qui est du ressort de l'État* »⁴²⁵.

Pour le moment une telle solution⁴²⁶ n'est pas envisageable⁴²⁷ au Sénégal à cause notamment des risques qu'elle peut engendrer⁴²⁸ en dépit des avantages escomptés⁴²⁹.

⁴²⁴ TIERNY (ED.), *op. cit.*, p. 155. L'auteur explique que l'idée de privatisation se développe de plus en plus sans que la motivation de ses partisans soit clairement exprimée. Il soutient que plusieurs significations ont été avancées par différents auteurs. Ainsi, privatisation peut signifier: (1) la transformation d'une prestation de service public c'est-à-dire l'abandon par la personne publique de sa maîtrise et de ses grands principes; (2) une modification de mode de gestion (elle n'est plus directe mais déléguée comme, par exemple, la concession. Or, « *concéder n'est pas privatiser* »; (3) un changement d'habilitation; (4) l'abandon par des personnes publiques d'activités qu'elles exerçaient de manière privée et qui ne constituaient pas d'activités de service public proprement dites.

⁴²⁵ La même définition peut être trouvée dans le dictionnaire « Le ROBERT » qui utilise aussi le terme de dénationalisation comme synonyme à la privatisation, p. 1350.

⁴²⁶ Le Royaume-Uni est l'un des premiers pays à adopter un tel mode de gestion. Ce pays compte plus de six cent cinquante ports dont une trentaine seulement sont véritablement actifs. Ils sont pour la plupart gérés par des opérateurs commerciaux qui jouent un rôle particulièrement important dans l'organisation portuaire. Voir pour plus d'informations ANONYME, « *Les opérateurs commerciaux dans l'organisation des ports et terminaux conteneurs du Royaume-Uni* », Note de synthèse n° 46, juin 2002, Dossier du CDAT (Commissariat au Développement durable) sur « *Les ports maritimes* », 1999-2005, volume 2, p. 297.

⁴²⁷ Ce phénomène de mode s'est accentué progressivement dans les pays africains à cause principalement de la mondialisation et des exigences des institutions internationales qui voudraient que les fonds investis soient utilisés dans des projets prioritaires comme la santé, l'éducation ou les routes.

Voir CAMARA (S.), « *Guinée: Avantages et inconvénients de la privatisation du Port de Conakry* », Source: <http://www.Aminata.com>. Dernière visite le 19 février 2010.

⁴²⁸ Les risques de la privatisation sont nombreux et nous pouvons en énumérer quelques uns :

La privatisation peut menacer l'intérêt commun dont l'État est le gardien si l'intérêt commun, en question, n'est pas limité à l'efficacité économique. L'intérêt commun exige que la privatisation soit bâtie sur des fondations solides qui assurent un équilibre adéquat entre les intérêts du public et de l'entreprise privée sans toutefois qu'on atteigne un niveau de réglementation qui entraverait son efficacité. Mais, on ne saurait concéder à une entreprise privée des compétences régaliennes ou des pouvoirs de police qui lui permettraient d'abuser de sa position privilégiée. C'est ainsi que la Commission de l'Union européenne avait ouvert une enquête sur le rachat du terminal à conteneur ECT de Rotterdam par le holding

Quoi qu'il en soit, dans ce pays, parler de privatisation du service public, quel qu'il soit, provoque généralement l'émoi de l'opinion publique et, peut être, pour des raisons davantage sociologiques et culturelles qu'économiques, la privatisation semble une hypothèse surréaliste⁴³⁰.

Au P.A.D. le secteur privé est très présent dans l'exploitation portuaire. Pour mieux défendre leurs intérêts, les opérateurs portuaires sénégalais ont décidé, depuis le 23

Hutchinson Whampoa de Hong Kong. Elle veillait à ce qu'il n'y ait pas de position dominante conformément aux stipulations du Traité de Rome.

La privatisation aboutit aussi à des situations de monopole comme ce fut le cas au Royaume-Uni. En effet, le risque monopolistique est toujours présent surtout en fonction de l'importance des investissements. La vente des « *trusts ports* » britanniques a permis la constitution de monopoles privés d'estuaires auxquels ont été données des prérogatives de puissance publique en matière de domanialité et de contrôle de la navigation. La conséquence a été que toute entreprise, désireuse de s'implanter dans l'estuaire, devait demander une licence à son futur concurrent, le port privé qui a la possibilité de refuser (dans son intérêt). C'est ainsi qu'en 1991, la Société des ports de Firth of Fort en Écosse a pu s'opposer à l'implantation d'une société concurrente qui voulait mettre en place son propre terminal en interdisant simplement la navigation sur une partie du fleuve et ce, en application d'une directive exécutoire (General Direction) qu'elle a elle-même rédigée et promulguée.

En effet, si un port ou un groupe de ports a pour seul objectif de maximiser ses excédents financiers et se trouve en situation de monopole, il est de son intérêt de freiner l'offre et de pousser les prix à la hausse. Or, ce n'est pas ce qu'un public attend d'un port même si ce dernier, quel que soit son mode d'organisation, a le droit de dégager des excédents convenables. Le public attend toujours d'un port une optimisation économique dans l'intérêt commun.

⁴²⁹ La privatisation signifie que la liberté individuelle se développe et c'est peut-être son impact le plus important. De ce fait, elle peut être une fin en elle-même. Elle apparaît comme un spectre triple: celui de la liberté, de la loi du contrat et de l'initiative individuelle. À ce propos, Monsieur Jean Paul II soutenait que: « *Le modèle à proposer aux pays du tiers-monde à la recherche du développement économique est un système économique qui reconnaisse le rôle fondamental de la propriété privée et de la responsabilité qu'elle implique dans le contrôle des moyens de production et de la libre créativité des hommes en matière économique. Il s'agit là de l'économie de marché ou, plus simplement, de l'économie libre entourée et appuyée par un cadre juridique adéquat et solide au service de la liberté des hommes et aux directives fondamentales morales...* », « *Cf. Jean-Paul II, Encyclique Centimus Annus, 1.5.1991, part. 42* » cité par GRODIDER DE MATONS (J.), 1969, *op. cit.*, p. 407.

⁴³⁰ Le dernier exemple pertinent a été la concession du terminal à conteneurs par le port de Dakar à Dubaï Port Authority. Beaucoup y ont vu une privatisation rampante du port de Dakar. De façon générale, au Sénégal privatisation rime avec: (1) une réduction de l'emploi; (2) une perte de contrôle du port au profit des compagnies privées étrangères; (3) des difficultés pour choisir un opérateur sérieux; (4) des difficultés pour coordonner les investissements privés et publics; (5) une création d'une mauvaise compétition susceptible d'entraîner une situation de favoritisme d'un opérateur par rapport à un autre; (6) une négociation entre les cadres de l'État non expérimentés par rapport aux experts des compagnies étrangères privées bien informées

août 1994⁴³¹, de mettre sur pied une structure devant servir de cadre d'échange, de conceptualisation et de promotion de la politique de développement des activités de transport ⁴³². Cette communauté des acteurs portuaires a pour principal objectif de prendre en charge les conditions de compétitivité du port en instaurant un véritable cadre de concertation entre les intervenants. Ledit objectif, d'après le règlement intérieur de CAP-DAKAR, passe nécessairement par la mise en place d'outils stratégiques ayant un impact sur les relations entre les acteurs et sur le fonctionnement du Port. Cette structure est composée, notamment, du Conseil sénégalais des chargeurs et de l'ensemble des organisations professionnelles opérant dans le secteur privé⁴³³. Cette initiative qui entre dans le renforcement du partenariat public-privé (PPP)⁴³⁴ doit être davantage encouragée. Pour être efficace, le partenariat « *public-privé* » doit donner lieu à une coopération dépassant le seul aspect financier et qui se prolonge dans le temps. Cet aspect est très important pour le port de Dakar en constante mutation à

⁴³¹ CAP-DAKAR est une association créée en application de la loi n° 66-70 du 13 juillet 1966, portant Code des obligations civiles et commerciales. Cette loi de 1966 a été modifiée par celle n° 68-708 du 26 mars 1968 (J.O.S., avril 1968) et du décret n° 76-040 du 16 janvier 1976, J.O.S., février 1976.

⁴³² Article 2 des Statuts de l'association CAP-DAKAR.

⁴³³ Le secteur privé membre de CAP DAKAR regroupe l'ensemble des professions qui interviennent depuis l'avis d'arrivée du navire (AVARNAV) jusqu'à son départ. Il s'agit généralement des professions de transitaire, de manutentionnaire, de consignataire, du commissionnaire en douane et par extension des experts et évaluateurs agréés.

⁴³⁴ Le partenariat public-privé est une technique moderne qui permet un équipement accéléré d'un pays en grandes infrastructures. Appliqué en matière portuaire, il s'agit d'établir un cadre qui est à la fois respectueux des intérêts publics et des usagers et soucieux de faciliter la participation d'opérateurs privés à l'exploitation portuaire. De ce fait, la principale compétence des autorités portuaires sénégalaises est la garantie de l'intérêt général. Cette garantie de l'intérêt général comporte deux volets. Le premier est celui de la gestion des espaces portuaires: il s'agit pour l'autorité publique portuaire sénégalaise de gérer (ou de faire gérer) un espace rare, irremplaçable pour le transbordement des marchandises. Le second volet est celui de service portuaire qui est un facteur essentiel de l'attractivité d'une place portuaire.

Seulement aujourd'hui, les textes régissant cette technique ne font pas explicitement référence aux ports et il faut procéder à une large interprétation de leurs dispositions pour pouvoir étendre leur champ d'application aux services portuaires. Il en est ainsi du décret n° 2007-545 du 25 avril 2007 portant Code des marchés publics (J.O.S., 10 mai 2007) mais aussi des lois n° 2004-06 du 6 février 2004 portant Code des investissements (J.O.S., 15 mars 2006) et n°2004-13 du 1^{er} mars 2004 relative aux contrats de construction, d'exploitation et de transfert d'infrastructures (J.O.S., 10 mars 2004). Ces deux lois ont comme point commun de permettre l'ouverture au secteur privé.

cause de la pression de la concurrence de ses voisins africains⁴³⁵ et du développement du commerce international. Pour cela, le secteur privé devrait être mieux représenté dans les instances décisionnelles du port ; ce qui aurait un impact positif dans la défense de leurs intérêts.

Aujourd'hui, l'implication croissante du secteur privé dans la conception, le financement, la réalisation et l'exploitation des services publics se confirme de plus en plus. Les partenariats public-privé, sous des formes diverses, constituent sans doute à ce jour la réponse la mieux adaptée à la conciliation d'exigences de rentabilité et d'intérêt général du port de Dakar. La raréfaction des ressources publiques oblige l'État à faire appel aux partenaires privés pour la réalisation d'investissements onéreux que sont les matériels de manutention (portiques) ou les infrastructures terrestres (quais)⁴³⁶. De ce fait, une meilleure représentativité institutionnelle du secteur privé serait appréciable. En effet, l'implantation des investissements privés dans le secteur portuaire doit s'opérer, de façon générale, dans un cadre juridique national tendant à concilier intérêt public et intérêts privés⁴³⁷. Cette nécessité de réforme institutionnelle est aussi valable pour les ports secondaires.

⁴³⁵ Confronté à la concurrence de plus en plus accrue de ses voisins comme Abidjan, le P.A.D. cherche à fixer ou capter au maximum les flux portuaires afin de préserver ou de développer ses activités. Cependant, cette politique a un coût qui n'est pas toujours à la portée du port. En effet, le développement d'un appareil portuaire moderne et compétitif requiert des investissements massifs et des compétences particulières qui sont parfois au-dessus des capacités des ports publics comme Dakar. Ces derniers sont alors obligés de se tourner vers les partenaires privés pour une éventuelle association. Les modalités du développement portuaire sont ainsi directement affectées par la libéralisation des flux des marchandises et les ports, de ce fait, entrent dans une mutation libérale.

⁴³⁶ Il en est ainsi de la concession du terminal à conteneurs à Dubaï Port World.

⁴³⁷ En France, sans attendre l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 relative aux contrats de partenariat, les gestionnaires des ports maritimes autonomes essentiellement exposés à la concurrence ont imaginé des solutions pour encourager les opérateurs privés à investir sur leur domaine. Voir REZENTHEL (R.), « *Le partenariat « public-privé » dans les ports maritimes* », La Revue du trésor, avril 2007, p. 252.

Section 2 : L'amélioration du cadre institutionnel des ports secondaires

Les ports sont rarement étudiés de manière isolée; ils le doivent à l'importance de leur rôle stratégique pour les économies mondiales, nationales et régionales et par voie de conséquent, à la part majeure d'activités qu'ils tirent de leur environnement extérieur⁴³⁸. C'est donc tout un ensemble de facteurs qui concourent à la gestion et à l'exploitation d'un port.

Dans son rapport final de juin 2004, l'équipe chargée de l'étude de la modernisation et de la gestion des ports secondaires du Sénégal a envisagé deux possibilités de classement en fonction de l'importance du trafic escompté. Ainsi, selon que leur participation au commerce extérieur du pays est importante ou marginale ces ports pourraient être classés en « *port d'intérêt national* » ou « *port d'intérêt régional* » (§1). Cette classification modifie beaucoup plus la gestion que l'administration de ces ports. En effet, qu'ils soient nationaux ou régionaux, la définition de la politique portuaire et sa mise en oeuvre sont du domaine de l'État (§2).

§ 1. La détermination de la nature juridique des ports secondaires: les différentes qualifications retenues

L'administration des ports secondaires est, depuis le décret n° 2004-582 du 30 avril 2004⁴³⁹ modifiant le décret n° 2004-564⁴⁴⁰, confiée au Ministère chargé des ports. Ledit

⁴³⁸ ABBES (S.) et GUILLAUME (J.), « *Ports de commerce et économie portuaire* », Mare Economicum, 2008, *op. cit.*, p. 361.

⁴³⁹ Décret n° 2004-582 du 30 avril 2004 relatif aux attributions du Ministre des Infrastructures, de l'Équipement, des Transports terrestres et des Transports maritimes intérieurs, J.O.S. n° 6159 du 1^{er} mai 2004. Voir aussi l'alinéa 1 de l'article 2 de l'Arrêté ministériel n° 3825 MIETMI-DPTMI du 29 juillet 2005 portant organisation de la Direction des Ports et Transport maritimes intérieurs; J.O.S. n° 6249, 5 novembre 2005.

décret a pour mérite de dissocier les responsables administratifs des ports secondaires de ceux du port de Dakar. Ainsi, qu'il s'agisse de ports d'intérêt régional ou national, l'administration et la régulation de l'activité portuaire incombent, sous l'autorité du ministre chargé des ports, à l'administration chargée des affaires portuaires (direction du ministère).

Concernant la gestion desdits ports, tout dépend de leur nature juridique. S'il s'agit d'un port d'intérêt national, la gestion s'effectue sous la responsabilité de l'État sénégalais. Par contre elle est confiée à la région s'agissant d'un port régional. Il faut d'emblée préciser que les qualifications de port d'intérêt national (A) ou d'intérêt régional (B) risquent de rencontrer des difficultés d'application dans la mesure où elles ne reposent pour l'instant sur aucun texte juridique.

A. La qualification de « *port d'intérêt national* »

Même si le parcours de la décentralisation n'est pas le même entre le Sénégal et la France, l'objectif en ce qui concerne les ports est pratiquement similaire. Au Sénégal, le « *port d'intérêt national* », d'après le projet de loi, sera administré par l'État et sa gestion confiée par LUI (Etat).

En France, la notion de port d'intérêt national a été consacrée par l'article 6 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la décentralisation portuaire. Ce texte marque la première étape de la décentralisation portuaire en organisant le transfert de compétences de l'État au profit des départements et des communes pour la gestion des ports maritimes de commerce et de pêche secondaires. Cette décentralisation se poursuivra avec la loi n° 2002-276 du 27 février relative à la démocratie de proximité qui a permis à titre expérimental aux conseils régionaux de gérer les ports d'intérêt national, mais aussi par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et

⁴⁴⁰ Décret n° 2004-564 du 26 avril 2004 portant répartition des services de l'État et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les ministères, J.O.S. n° 6159, 1^{er} mai 2004.

responsabilités locales qui entraîna le transfert des compétences et de propriété des ports maritimes qui étaient classés dans la catégorie d'intérêt national au profit des collectivités territoriales ou de leurs groupements⁴⁴¹.

B. La qualification de « port d'intérêt régional »

Comme le « port d'intérêt national », « le port d'intérêt régional » constitue un concept nouveau dans le vocabulaire portuaire sénégalais. De ce fait, sa dénomination n'est pas clairement précisée. Nous pouvons penser, à juste raisons, que les auteurs de l'étude sur la modernisation des ports secondaires ont voulu, peut être dans le souci de bien faire, reprendre des interprétations venus d'ailleurs. En effet, en France la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 ne définit pas non plus le terme « port régional ». Elle dispose seulement que : « *La région est compétente pour créer, aménager et exploiter les ports fluviaux qui lui sont transférés par décret en Conseil d'État. Le transfert de compétence dépend de la volonté de l'État, il n'intervient pas de plein droit comme pour les ports départementaux et communaux*⁴⁴² ». Il faut se rapprocher de l'article 104 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité notamment à l'alinéa 3 du paragraphe 2 pour avoir une certaine idée de ce concept de « port régional ». Cet article relatif à l'expérimentation prévoit un transfert complet des compétences portuaires à la région. En effet l'alinéa précité dispose qu'en cas d'expérimentation : « *la région est subrogée dans les droits et obligations de l'État à l'égard des tiers. Elle devient l'autorité concédante pour l'aménagement, l'entretien et l'exploitation du ou des ports concernés* ».

⁴⁴¹ REZENTHEL (R.), « *Évolution de l'organisation portuaire en France* », in « *Droit Maritimes* », Dalloz Action 2009/2010, *op. cit.*, p. 623.

⁴⁴² BÉCET (J-M.), REZENTHEL (R.), *Dictionnaire juridique des ports maritimes et de l'environnement littoral*, *op. cit.*, p. 263.

Cette précision n'existe pas en droit sénégalais, du moins pour l'instant car le projet de loi proposé tarde à se faire connaître⁴⁴³. Même la loi n°96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, est assez vague et floue sur les ports⁴⁴⁴. Vague dans la mesure où la lecture des articles 17 et 22 peut nous faire penser à y inclure les ports. Floue car l'article 23 anéantit cet espoir. Ces articles sont libellés de la façon suivante :

Article 17 : « *Dans le respect des principes et dispositions de la loi sur le domaine national et du Code du domaine de l'État, en tout ce qui n'est pas contraire à la présente loi, les compétences transférées aux régions, communes et communautés rurales en matière domaniale **concernent la gestion et l'utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national*** ».

Article 22 : « *Dans les zones du domaine maritime et du domaine public fluvial dotées de plans spéciaux d'aménagement approuvés par l'État, les compétences de gestion sont déléguées par ce dernier aux régions, communes et communautés rurales concernées respectivement pour les périmètres qui leur sont dévolues dans lesdits plans.....* ».

Article 23 : « ***Le domaine public artificiel est géré par l'Etat*** ».

Or, nous savons bien que le port fait partie du domaine public artificiel. Pour pailler ce cafouillage, des modifications à cette loi nous paraissent nécessaires. De ce fait, nous pouvons suggérer à ce que l'article 23 soit réécrit comme suit :

⁴⁴³ Nous exploitons cette idée avec beaucoup de prudence car même si le rapport de 2004 déjà cité fait mention de ce projet de loi, nous n'avons pas eu l'occasion de l'avoir malgré tous les efforts déployés même si au cours de nos recherches sur le terrain, son existence a été évoquée à plusieurs reprises.

⁴⁴⁴ Il s'agit de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, *op. cit.*, p. 228.

« La gestion du domaine public artificiel est assurée par l'État qui peut néanmoins la confier aux régions, communes et communautés rurales si ces dernières sont compétentes ».

Cette réécriture nous permet de parler de concept de « *port d'intérêt régional* ». Néanmoins sa matérialisation ne peut être possible qu'en cas de transfert explicite des compétences aux collectivités locales. Pour cela, une réécriture du dernier alinéa de l'article 5 de la loi de 1996 serait hautement appréciée⁴⁴⁵.

Au-delà de ces considérations terminologiques, la prise en compte des ports secondaires est vitale pour les zones concernées. En d'autres termes, la modernisation et le développement des ports secondaires apparaissent comme l'un des moyens nécessaires d'une bonne politique portuaire nationale d'autant plus qu'ils sont capables de désengorger le port de Dakar.

En effet, à cause de sa position centrale, le port de Kaolack est susceptible de servir de relais aux marchandises à destination du Mali et transitant par le P.A.D. Les chargeurs maliens éprouvent d'énormes difficultés pour acheminer leurs marchandises par voie terrestre de Dakar à Bamako à cause notamment des goulots d'étranglement de la circulation de la capitale. À cela, s'ajoute l'état de la desserte ferroviaire qui ne favorise pas non plus une rapidité d'acheminement car étant incessamment en panne. Ainsi, l'équipement du port de Kaolack peut contribuer au développement du cabotage maritime intérieur, ce qui permettra aux professionnels du transport de gagner du temps et au port de se rentabiliser car en plus du transport de la marchandise, le port peut bien abriter un transport de passagers sur l'axe Dakar-Banjul (Gambie). Ce sont, peut-être, ces considérations qui ont incité le ministère chargé des ports secondaires de réfléchir

⁴⁴⁵ Il s'agira plutôt d'une concrétisation d'éventuels transferts de compétences aux collectivités locales. En effet, l'écriture actuelle de cet alinéa fait entrevoir quelques espoirs. Cet alinéa se lit de la façon suivante : « *Toutes autres compétences seront progressivement transférées par la loi* ».

par le décret n° 2005-223 du 8 mars 2005⁴⁴⁶ sur un projet de développement du port de Kaolack. Ce décret très louable par son objectif peut permettre au port de Kaolack de retrouver son rôle économique d'antan. Seulement, sa mise en œuvre ne semble pas, pour l'instant, une priorité nationale. Il s'agit selon son article 1^{er} de : « - *Favoriser la modernisation des installations portuaires existantes ;*

- *Permettre la création de nouvelles installations portuaires ;*
- *Rechercher les financements publics et privés permettant le développement du port de Kaolack ;*
- *Développer les opportunités d'affaires et de commerce entre le port de Kaolack et les autres ports nationaux et étrangers ».*

Quoi qu'il en soit il faut préciser que, pour les ports secondaires, de la qualification retenue dépend le mode de gestion.

§ 2. La détermination des organismes de gestion des ports secondaires

Quelle que soit la nature juridique retenue pour ces ports, l'implication du secteur privé est nécessaire pour leur exploitation⁴⁴⁷. En effet, les activités à caractère industriel et commercial qui constituent l'exploitation portuaire doivent être assurées par des sociétés de droit privé dans le cadre, notamment, de concessions de services public, d'aménagement et d'exploitation d'infrastructures. Cette option nous semble importante ou même vitale pour la survie de ces ports car l'exploitation commerciale requiert des moyens importants que l'État n'est pas toujours en mesure de fournir; en témoigne la situation du P.A.D. où il a fallu l'intervention de Dubaï port World pour l'acquisition de portiques à conteneurs⁴⁴⁸. Ainsi deux scénarios ont été proposés par le groupe d'experts chargés de l'étude sur la modernisation des ports secondaires. Il s'agit d'une part de la gestion du port par un service étatique ou régional avec possibilité de

⁴⁴⁶ Décret n° 2005-223 du 8 mars 2005 créant un projet pour le développement du Port de Kaolack, J.O.S. n° 6216 du samedi 16 avril 2005.

⁴⁴⁷ Voir l'étude sur « *la modernisation et le développement des ports secondaires du Sénégal, p. 6* », annexes, pp. 358 et s.

⁴⁴⁸ ANONYME, « *Dubaï Port World : cérémonie d'inauguration des portiques* », Source : <http://www.portdakar.sn/spip.php.article139>. Consulté le 2 octobre 2009.

concession de l'exploitation de l'outillage public (A). D'autre part le mode de gestion retenu repose sur le mécanisme de la concession globale (B).

A. Gestion du port par un service étatique/régional avec possibilité de concession de l'exploitation de l'outillage public

1- Gestion par un service étatique

C'est le scénario typique de la concession de l'outillage public à la Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture (CCIA). Dans ce cas au plan institutionnel, une loi portant organisation du secteur portuaire serait souhaitable. Cette dernière devra contenir des dispositions générales (relatives aux conditions d'administration et de régulation de l'activité portuaire) et des dispositions particulières aux ports secondaires (conditions de l'investissement privé sur le domaine public portuaire et fluvial). En effet, le décret n°2003-827 du 10 octobre 2003 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement des Chambres de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture⁴⁴⁹ n'intègre pas précisément les espaces portuaires⁴⁵⁰ dans le domaine d'intervention desdites chambres même si une interprétation de certaines de ses dispositions peut supposer le contraire. Il en est ainsi de l'article 41 al. 7 qui attribue à la CCIA la fonction « *d'administrer et de gérer des structures...* » mais, aussi de l'alinéa 4 de l'article 42 qui dispose que cet organisme est compétent pour « *assurer la gestion d'ouvrages d'utilité publique, acquérir, recevoir et gérer des établissements créés par l'État ou les collectivités locales* ».

Au plan organisationnel et fonctionnel, il appartiendrait à l'État (ministère chargé des ports secondaires) de mettre en place dans chacun des ports secondaires les

⁴⁴⁹ Décret n°2003-827 du 10 octobre 2003 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement des Chambres de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture, J.O.S., 13 octobre 2003.

⁴⁵⁰ D'après l'article 1^{er} du décret précité, « *Les Chambres de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture sont des établissements publics à caractère professionnel, chargés d'assurer la représentation des intérêts des opérateurs économiques dans les secteurs des activités commerciales, industrielles et agricoles* ».

responsables idoines notamment un Directeur de Port ou chef de port assumant sur place le rôle de l'autorité portuaire.

2- Gestion par service de la Région

C'est le même scénario sauf qu'ici la gestion du port relève de la région. Dans ce cas, la loi sur le transfert des compétences aux régions devrait être modifiée pour permettre aux régions d'étendre leur champ d'intervention aux ports secondaires.

Au plan organisationnel et fonctionnel la mise en place du service de gestion reviendrait à la région. Il est probable que les régions n'aient pas actuellement la capacité de créer un tel service (moyens d'expertise). Dans ce cas, rien n'empêche l'existence d'un accord avec l'État; accord par lequel l'État met à la disposition de la collectivité locale sa Direction régionale des travaux publics pour assumer cette responsabilité.

B. Concession globale de la gestion et de l'exploitation (octroyée par l'État ou par la Région)

La concession globale donne un rôle beaucoup plus important au concessionnaire. Le concessionnaire global assume tout ou partie des activités de gestion (dont le rôle d'autorité portuaire) et d'exploitation (activités de caractère industriel et commercial, une partie de ces activités pouvant elle-même faire l'objet de concessions de service public ou d'autorisations de la part du concessionnaire global). Cette dernière précision nous interpelle car l'idée qui y est véhiculée s'apparente à ce qui s'intitule, ailleurs, « *sociétés portuaires* ».

Il y a « *société portuaire* » quand la concession est cédée ou fait l'objet d'un apport en société. Il résulte, en effet, de l'article 35 de la loi française n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports que :

« Par dérogation aux articles L.2253-1, L.3231-6, L.5111-4 du Code des collectivités territoriales, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent prendre des participations dans des sociétés dont l'activité principale est d'assurer l'exploitation commerciale d'un ou plusieurs ports visés à 1 de l'article 30 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales lorsqu'au moins l'un d'entre eux se trouve dans leur ressort géographique.... »⁴⁵¹.

Si en France, la loi consacre la reconnaissance de la valeur patrimoniale des concessions portuaires, ce n'est pas encore le cas au Sénégal pour les ports secondaires. Mais le simple fait d'avoir entrevu cette idée nous rassure car en matière de sociétés portuaires, si le capital initial doit être totalement détenu par des personnes de droit public, en revanche il n'est pas exclu qu'à terme le capital soit ouvert à des investisseurs privés⁴⁵². Ce qui rejoint notre vœu de faire participer le secteur privé à la gestion des ports secondaires. En effet, en pratique les concessions accordées notamment aux Chambres de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture pourront être transférées à des sociétés d'économie mixte. Ce qui constitue l'amorce, pour rejoindre Monsieur REZENTHEL, d'une ouverture vers un partenariat avec le secteur privé. Quoi qu'il en soit les ports secondaires doivent être réhabilités pour désengorger le Port Autonome de Dakar et permettre aux régions de l'intérieur de relancer leur économie tributaire d'une partie de ces ports. De façon générale, l'évolution du cadre institutionnel des ports sénégalais va permettre de mieux prendre en compte les aspirations des usagers du domaine public portuaire.

⁴⁵¹ REZENTHEL (R.), « *Le partenariat public-privé dans les ports maritimes* », *op. cit.*, p. 254.

⁴⁵² REZENTHEL (R.), « *La société portuaire : une société qui déroge* », J.M.M., 6 janvier 2006, p. 6.

CHAPITRE II. LA RECONNAISSANCE DES DROITS DE L'USAGER⁴⁵³ DU DOMAINE PUBLIC PORTUAIRE

Entre les intérêts économiques et sociaux des occupants du domaine public portuaire et l'exercice des prérogatives de puissance publique, la conciliation reste encore inachevée. L'autorité portuaire sénégalaise, comme tout gestionnaire de service public, se trouve dans une position qui n'est pas toujours très réjouissante dans la mesure où elle a, à sa charge, deux catégories d'obligations qui sont *a priori* difficilement conciliables. En effet, elle est tenue des obligations d'une part envers son domaine, lesquelles obligations découlent des exigences constitutionnelles relatives au service public⁴⁵⁴ et dont les dépendances du domaine public sont le siège et ; d'autre part des obligations à l'égard des utilisateurs du domaine et des candidats à l'occupation⁴⁵⁵. La difficulté majeure vient du fait que le régime du service public constitue une exception aux principes inhérents à l'économie de marché. Il constitue un mécanisme juridique dérogeant du droit commun qui est l'expression d'un pouvoir régalien dans l'organisation du service et parfois dans sa gestion⁴⁵⁶.

Pourtant, la recherche d'un degré d'implication idéal de toute autorité portuaire dans la vie économique d'un port constitue un objectif qui demande l'établissement d'un équilibre dynamique entre valoriser l'espace, le rendre plus attractif et assurer en tous

⁴⁵³ Le terme « *usager* » est pris ici dans son sens large. Il englobe tous ceux qui interviennent dans le domaine portuaire sous la coordination du gestionnaire du port. Il s'agit notamment des chargeurs, des armateurs, des auxiliaires du transport maritime, des sociétés de manutention et autres prestataires privés (chantier naval par exemple).

⁴⁵⁴ Voir paragraphe 2 de la section 1 du chapitre 1 du titre 1^{er} de la première partie de notre étude, pp. 32 et s.

⁴⁵⁵ ROSGOVAS (J.), *op. cit.*, p. 49.

⁴⁵⁶ REZENRHEL (R.), « *L'évolution du régime des services publics portuaires* », D.M.F., n° 704, juin 2009, p. 530.

temps la permanence des fonctions portuaires essentielles⁴⁵⁷. Ce paradoxe ne peut connaître une quelconque résolution qu'en répondant aux attentes des acteurs du secteur privé.

Certes, l'autorité portuaire sénégalaise s'est toujours attelée à associer les acteurs du secteur privé dans l'exploitation commerciale du port de Dakar. Seulement, le flou qui encadre le statut des occupants portuaires ne milite pas en faveur d'une motivation d'éventuels postulants. Pour pallier cette situation, il est nécessaire, voire capital pour le développement portuaire, de dissiper ce flou juridique. L'objectif est d'assurer un libéralisme portuaire qui prend en compte les intérêts de l'ensemble des usagers. Pour se faire, il faut rendre le port accessible en conférant aux usagers des garanties. En d'autres termes, les premières avancées vers la reconnaissance des préoccupations privées reposent sur l'amélioration du statut de l'occupant du domaine public. Les principes classiques d'imprescriptibilité et d'inaliénabilité du domaine public constituent des freins à l'implantation des investisseurs privés audit domaine⁴⁵⁸ (Section 1).

Au demeurant, cette évolution du statut des occupants portuaires doit s'appuyer aussi sur une réactualisation des textes relatifs à la responsabilité portuaire. Il s'agit de réfléchir sur les modalités de simplification des textes juridiques concernant les contrats d'occupation portuaire pour faciliter leur compréhension par les occupants (Section 2).

⁴⁵⁷ ROSGOVAS (J.), *op. cit.*, p. 49.

⁴⁵⁸ « Colloque « Domaine et activités économiques », *CJEG*, octobre 1991, H-S » cité par ROSGOVAS (J.), *op. cit.*, p. 50.

Section I : Libéralisme portuaire et protection des intérêts des usagers

Le développement de l'espace portuaire suit une chaîne de causalité directe et fort limpide. Il requiert la cohésion d'efforts de tous les acteurs potentiels. À Dakar, ce développement est tributaire de l'implantation sur le domaine public portuaire d'opérateurs privés ayant une capacité suffisante pour y établir les infrastructures nécessaires à l'exercice de leurs activités. Il s'ensuit donc une nécessité, voire une exigence, du financement du secteur privé. Seulement, cette exigence de financement privé est entravée par l'éviction qui menace l'utilisateur pendant toute la durée du contrat d'occupation. Le pouvoir de l'autorité portuaire met ainsi en péril toute l'économie de l'activité et suppose l'anéantissement de toute tentative de prévision même à court terme.

Le fait que l'utilisateur soit soumis à l'arbitraire de l'administration portuaire risque de freiner son investissement pour le développement du port. Pourtant, il est indéniable que l'emprunt privé n'est possible que si l'emprunteur présente des garanties suffisantes et se trouve dans une situation juridique stable et cette stabilité commence par la facilité d'accéder à l'outil portuaire. Au final, il faut considérer que le développement portuaire ne saurait s'accommoder d'un régime d'occupation trop éloigné du droit commun pour l'application duquel l'autorité portuaire disposerait de prérogatives exorbitantes qui frôlent l'arbitraire surtout si de telles prérogatives peuvent lui permettre de fausser le jeu de la concurrence entre les occupants portuaires. Pour pallier cet obstacle, l'autorité portuaire sénégalaise est invitée à réfléchir à une amélioration des garanties d'accès à l'infrastructure portuaire (§ 1). Par la même occasion, un souci d'équilibre concurrentiel doit être opéré entre les potentiels acteurs portuaires (§ 2).

§ 1. Les garanties d'accès à l'infrastructure essentielle

L'enjeu central du port de Dakar comme infrastructure essentielle est de garantir l'accès au domaine public portuaire sans que l'autorité portuaire puisse imposer aux opérateurs des restrictions d'accès anticoncurrentielles. Le libre accès aux ports, comme principe de droit international, est garanti par la convention de Genève du 9 décembre 1923⁴⁵⁹ élaborée à l'initiative de la Société des Nations. Ce droit ne concerne cependant que les armements de commerce dans leur accès au plan d'eau portuaire et ne s'étend aucunement aux opérateurs portuaires implantés sur le domaine public « terrestre ». Quoiqu'il en soit, il faut remarquer que l'évolution du droit tend à garantir l'accès le plus largement possible au domaine public portuaire à tous les opérateurs sur le fondement des règles de la concurrence consacrées par le traité de Rome consolidé⁴⁶⁰ qui ne cesse d'irriguer et innover le droit interne. En effet, ce traité a inspiré beaucoup d'autres en matière de concurrence comme l'Union Économique Monétaire Ouest Africaine (U.E.M.O.A.).

Cette évolution contraste un peu avec les pouvoirs de l'autorité portuaire sénégalaise. Cette dernière, comme tous ses homologues africains, n'est jamais tenue de délivrer une autorisation temporaire. Les textes portuaires sénégalais lui donnent la possibilité d'accorder ou refuser l'octroi d'une autorisation d'occupation⁴⁶¹. Pourtant, la facilité d'accès à l'infrastructure essentielle qu'est le port peut permettre un engagement beaucoup plus important de la part des opérateurs économiques (A). En d'autres termes, cette facilité est un atout pour le port dans la mesure où ces opérateurs

⁴⁵⁹ Convention internationale dite « *convention et statuts sur le régime international des ports maritimes et protocole de signature* » faite à Genève le 9 décembre 1923.

⁴⁶⁰ Le 25 mars 1957 l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas signent, à Rome, deux traités dont celui qui créa la Communauté Économique Européenne (CEE). La CEE a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir, entre autres, un développement harmonieux des activités politiques économiques dans l'ensemble de la Communauté.

⁴⁶¹ Voir section 2 du chapitre II du titre 1^{er} de la première partie de notre étude pp. 81 et s. Voir également C. E. français, 6 novembre 1995, Ville de Paris, Dr. adm, 1995, n° 755, p. 25.

auront le sentiment d'avoir des garanties solides car pouvant l'invoquer en cas de besoin devant les instances compétentes (B).

A. La notion d'infrastructure essentielle

L'imprécision de la loi sénégalaise et la complexité des mécanismes mis en place ont parfois conduit le port à développer des activités industrielles et commerciales qui auraient pu être prises en charge par le secteur privé. Pendant longtemps, les autorités chargées de la gestion du domaine public, investies d'une mission de service public mal définie⁴⁶² et interprétée largement, ont utilisé leur ambivalence fonctionnelle au détriment des nouveaux entrants⁴⁶³. Cette conception du port a laissé la place, depuis 1987, à celle du port comme support essentiel de certaines activités économiques. Cette nouvelle conception qui crée l'ouverture du port aux usagers sied bien avec le concept d'infrastructure essentielle. Dire d'une infrastructure qu'elle est essentielle, c'est effectuer une opération de qualification. La qualification peut se définir comme « *l'opération intellectuelle d'analyse juridique, (...), consistant à prendre en considération l'élément qu'il s'agit de qualifier (fait brut, acte, règle, etc.) et à le faire entrer dans une catégorie juridique préexistante (d'où résulte, par rattachement, le régime juridique qui lui est applicable) en reconnaissant en lui les caractéristiques essentielles de la catégorie de rattachement* »⁴⁶⁴.

⁴⁶² DIALLO (M-A.), KANE (P-S.), SY (J-H.), « *Le domaine public maritime de Dakar : élites, pouvoir et impunité* », Document de travail, n° 1, 2008, Source : <http://www.aidtransparency.org>. Dernière visite le 20 juillet 2010.

Dans ce document, les auteurs procèdent à une analyse minutieuse et complète de la contradiction entre les objectifs du domaine public maritime et l'usage qui en est fait. Ainsi, sur la base de travaux d'experts et d'enquêtes réalisées sur le terrain ils font le constat alarmant qu'est le détournement du domaine public de son objectif initial.

⁴⁶³ ROSGOVAS (J.), *op. cit.*, p. 51.

⁴⁶⁴ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, P.U.F. 8^{ème} éd., 3^{ème} tirage, 2009, p. 699.

Cette reconnaissance d'appartenance à la catégorie⁴⁶⁵ est bien résumée par la jurisprudence française pour laquelle le concept d'infrastructure essentielle (ou facilité essentielle⁴⁶⁶) recouvre « *Les installations ou des équipements indispensables pour assurer la liaison avec le client et/ou permettre à des concurrents d'exercer leurs activités, et qu'il serait impossible de reproduire par des moyens raisonnables* »⁴⁶⁷.

Cette définition de la Cour d'Appel française trouve son application dans le droit portuaire sénégalais. En effet, la lecture des articles 2, 3 et 4 de la loi du 18 août 1987 (autorisant la création de la Société nationale du port autonome de Dakar) donne une idée de la notion d'infrastructure essentielle.

Partant de cette définition nous pouvons considérer que le domaine public portuaire, ressource spatiale limitée dont la gestion s'effectue en monopole naturel et qui est indispensable à certaines activités de production ou de services, pourrait être qualifiée d'infrastructure essentielle⁴⁶⁸. Cette théorie s'applique lorsqu'un certain nombre de conditions sont réunies. Tout d'abord le monopole doit comporter une facilité essentielle entendue comme tout ce qui est indispensable à ses concurrents pour exercer leurs activités. Son détenteur doit ensuite avoir refusé l'accès à la facilité au concurrent. La construction de la facilité en question par le concurrent doit, en outre, présenter un caractère déraisonnable. Enfin, le refus n'est injustifié que si l'accès du tiers à la facilité est gravement préjudiciable pour l'activité du monopole au point d'en

⁴⁶⁵ FROSSARD (S.), *Les qualifications juridiques en droit du travail*, Paris, L.G.D.J., Bibliothèque de droit social, Tome 33, 2000, p. 2.

⁴⁶⁶ Les termes : infrastructures, structures, installations, ressources, moyens, équipements sont présentés comme étant les équivalents du terme anglais facility. Ils sont le résultat de l'opération de traduction consistant à rechercher dans la langue cible un terme exprimant la même idée que celui (le terme) à traduire.

⁴⁶⁷ C. A. Paris, 9 septembre 1997, BOCCRF, 7 octobre 1997. Voir également Cons. Conc. français, avis n° 03-A-08 du 22 mai 2002.

⁴⁶⁸ LAFAY (F.), « *Les transports maritimes et les infrastructures portuaires* », in *Service public et communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome 1, Introduction et approche sectorielle, p. 219.

entraîner éventuellement l'interruption⁴⁶⁹. L'application de la théorie des facilités essentielles⁴⁷⁰ se traduit par un durcissement des obligations qui pèsent sur l'autorité exploitante du port. Il en est ainsi de l'obligation d'offrir un accès à des conditions non discriminatoires.

La qualification de l'infrastructure essentielle, dont on pouvait penser qu'elle constituait une reconnaissance de l'intérêt général justifiant un traitement privilégié ou des prérogatives particulières pour son détenteur, devient alors un instrument justifiant l'ouverture à la concurrence. De ce fait, les usagers peuvent être conduits à invoquer ladite théorie chaque fois qu'ils estiment que les règles de la concurrence ne sont pas respectées.

B. L'invocabilité de la théorie des infrastructures essentielles

Le P.A.D. apparaît de plus en plus comme un instrument de mise en œuvre de la politique économique de l'État du Sénégal à travers les emplois qui s'y créent et du fait des activités qui se développent autour de lui. Dans cette logique d'entité commerciale où le service public assuré dans un port risque de devenir une activité commerciale, le développement portuaire s'inscrit dans une dynamique marchande⁴⁷¹. De ce fait, l'accessibilité du port doit être facilitée à cause de l'importance du marché visé⁴⁷².

Le Sénégal et tous les pays portuaires africains optent, de plus en plus, pour un développement du partenariat avec le privé. Ce dernier est fondé à invoquer la théorie

⁴⁶⁹ TEMPLE LANG (V.), « *Defining legitimate competition: companies duties to supply competitors and access to essential facilities* », cité par GUEGUEN-HALLOUET (G.), *op. cit.*, p. 247.

⁴⁷⁰ Nous pouvons nous voir reprocher l'absence de jurisprudence sénégalaise en matière de facilités essentielles, ce qui à notre avis serait logique vu le thème de notre recherche. Mais, cette notion n'a pas encore, du moins à notre connaissance, fait l'objet de décisions jurisprudentielles au niveau du Sénégal.

⁴⁷¹ NGNINTEDEM (J-C.), « *La gestion portuaire au Cameroun : un enjeu de compétitivité* », *op. cit.*, p. 672.

⁴⁷² DEZOBRY (G.), *La théorie des facilités essentielles : essentialité et droit communautaire de la concurrence*, Paris, L.G.D.J, juin 2009, p. 215.

des infrastructures essentielles aussi bien devant le juge communautaire de l'U.E.M.O.A. (1) que devant celui national (2).

1. L'invocabilité devant les instances communautaires

L'extension de la liberté d'accès à l'activité dans les ports et l'exigence d'une soumission des acteurs portuaires au droit communautaire de la concurrence se sont développés dans un contexte très hétérogène au sein de l'espace U.E.M.O.A. En effet, certains États membres de l'Union connaissent des ports publics autonomes ou non dans la gestion⁴⁷³ au moment où d'autres États sont dépourvus de façade maritime⁴⁷⁴. L'existence de cette hétérogénéité dans les structures et dans les conditions d'exploitation des ports n'empêche pas ces derniers de se livrer à une concurrence pour attirer le plus de fret. Au contraire, les ports rivalisent d'investissement et d'aménagement. De ce fait, les investissements publics dans les ports, autrement unique source de financement des infrastructures et superstructures portuaires⁴⁷⁵ se côtoient aujourd'hui avec ceux qui sont privés. Ces deux formes d'investissement sont toutes régies par le droit communautaire de la concurrence de l'U.E.M.O.A.

Le droit de la concurrence de l'U.E.M.O.A. est constitué de « *l'ensemble des normes édictées par la législation communautaire sur la concurrence qui, en application des articles 88, 89 et 90 du Traité de l'U.E.M.O.A., incrimine, en ses articles 3, 4, 5, et 6 du règlement n° 02/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002, les ententes anticoncurrentielles, l'abus de position dominante et les pratiques assimilables, les aides d'État (celles qui sont incompatibles avec le Marché Commun....) et les pratiques anticoncurrentielles imputables aux États membres* »⁴⁷⁶.

⁴⁷³ C'est le cas du Sénégal et de la Côte d'Ivoire.

⁴⁷⁴ C'est le cas du Mali.

⁴⁷⁵ CORRUBLE (PH.), « *Le droit communautaire de la concurrence appliqué aux ports européens* », D.M.F., n° 622, janvier 2002, p. 69.

⁴⁷⁶ DIAWARA (M.), « *Le rôle du pouvoir judiciaire dans l'application du droit de la concurrence* », Communication à la 5^e conférence des Nations Unies chargée de revoir tous les aspects de l'ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques

La notion de domanialité publique est neutre au regard du droit communautaire de l'U.E.M.O.A. et le juge communautaire européen considère que sa gestion en elle-même n'est pas révélatrice de prérogatives de puissance publique⁴⁷⁷. L'approche du juge communautaire européen comme celui africain est purement fonctionnelle et consiste à vérifier si l'infrastructure dont l'accès est refusé présente ou non un caractère de substituabilité. Dans la négative, le gestionnaire de cette infrastructure agit en position de monopole légal. Ce monopole n'est pas contesté en lui-même, mais constitue une position dominante dont l'abus est réprimé.

La gestion d'une infrastructure essentielle au sens du droit communautaire de l'U.E.M.O.A ne peut donc s'accommoder de discriminations non justifiées à l'entrée ou d'usage des installations. L'occupant peut toutefois bénéficier d'un régime préférentiel d'utilisation du domaine public portuaire s'il est investi d'une mission de service public et si les sujétions imposées aux autres opérateurs sont strictement nécessaires à l'exécution de sa mission et établies selon ces « *critères justes, raisonnables, objectifs et non discriminatoires* ».

2. L'invocabilité devant le juge sénégalais

Ressource spatiale difficilement duplicable, l'espace portuaire représente le support nécessaire de certaines activités. Par conséquent, son emploi doit être régulé de manière à assurer à la fois une utilisation équitable du domaine par tous les acteurs, sa protection et sa valorisation. De ce fait, le gestionnaire du P.A.D. ne peut pas, en principe, s'opposer à l'implantation d'un usager dans la zone portuaire pour le seul motif qu'il serait susceptible de concurrencer les opérateurs dans la zone portuaire et, ce, d'autant plus qu'il n'existe pas d'infrastructure équivalente à proximité susceptible de rendre le même service. Ce raisonnement conduit en droit sénégalais à exclure

commerciales restrictives, Antalya (Turquie), 14-18 novembre 2005, Source : www.ueoma.int. Dernière visite le 15 mai 2010.

⁴⁷⁷ CJCE 14 décembre 2000, Fazenda publica et Camara municipal o Porto, n° C-446/98, Rec. CJCE, I, P. 11435.

l'appropriation privative des postes à quai constituant des dépendances du domaine portuaire de l'État et des collectivités territoriales.

La présence de prérogatives de puissance publique et/ou l'affectation du domaine public au service public sont susceptibles d'exclure la compétence des juridictions de droit commun pour apprécier la validité des décisions adoptées par les personnes publiques. Il est vrai en effet, que le principe de la séparation des pouvoirs impose au juge de ne pas statuer sur les décisions d'opportunité prises par une autorité administrative. Cependant, si le tribunal régional de Dakar peut se déclarer incompétent sur les refus d'occupation du domaine public portuaire, il peut en revanche bien statuer en matière de discrimination opérée entre les entreprises implantées au port notamment dans la fixation du niveau du prix pour l'utilisation de l'outillage public portuaire. En effet, au Sénégal la fixation des tarifs ne relève pas de l'unilatéralisme. Le niveau des redevances varie d'un opérateur à un autre car celles-ci ne sont pas dues à raison de l'occupation du domaine public, mais constituent la contrepartie de « *l'utilisation d'outillages dans des conditions qui ne diffèrent en rien de celles qui peuvent se rencontrer lorsque deux opérateurs privés nouent des relations contractuelles pour l'utilisation temporaire d'une machine ou d'une installation* »⁴⁷⁸ .

Une telle affirmation est facilement compréhensible. En effet, même si les tarifs d'usage de l'outillage public ne sont pas négociables parce qu'adoptés par un acte administratif, il faut tout de même reconnaître que le Port Autonome de Dakar assure des prestations de service à caractère industriel et commercial à l'égard des entreprises de manutention portuaire en leur louant leurs installations. Pour cette activité, il agit selon les règles du droit privé. De ce fait, il négocie avec des partenaires commerciaux et dans ces conditions le tribunal régional de Dakar est bien compétent en cas de litige. Si la tarification de l'outillage public relève d'une décision du Conseil d'administration du P.A.D. et revêt de ce fait le caractère d'un acte administratif unilatéral, l'article

⁴⁷⁸ CORRUBLE (P.) et REZENTHEL (R.), « *La gestion des ports maritimes sous le contrôle des autorités de la concurrence* », D.M.F., n° 628, juillet-août 2002, p. 668.

premier § 2 du décret n° 60-454 MTT du 29 décembre 1960 précité prévoit que le dit conseil, par le biais du cahier des charges, « ...*fixe en particulier les tarifs maxima que les entreprises susvisées sont en droit de demander aux usagers en contrepartie de services rendus* »⁴⁷⁹et les conditions d'usage pour les outillages qu'il gère lui-même⁴⁸⁰.

Le fait que le tribunal régional de Dakar (tribunal de droit commun) se déclare incompétent en vertu du principe de la séparation des pouvoirs pour statuer sur le refus d'autorisation d'un terrain situé sur le domaine public portuaire, signifie tout simplement que la juridiction administrative (le Conseil d'État sénégalais) peut être saisie. Seulement, nous pouvons nous interroger sur les modalités d'application des règles de la concurrence par cette juridiction pour apprécier la légalité de la décision de refus opposé par le Port Autonome de Dakar à une entreprise portuaire. En principe, cela ne doit pas poser de problème particulier car le juge administratif doit vérifier que l'exercice de prérogatives de puissances publiques ne porte pas une atteinte injustifiée aux pratiques concurrentielles. De ce fait, « *le refus d'autorisation d'occupation d'une parcelle du domaine public opposé par l'autorité portuaire à une entreprise portuaire souhaitant exercer sur ce terrain une activité économique conforme à la destination dudit domaine pourrait être déclaré illégal s'il est établi qu'il constitue une distorsion de concurrence non justifiée par un motif d'intérêt général (ex: réalisation de travaux pour garantir la sécurité des personnes). Il en irait de même en cas de refus de renouvellement d'une autorisation* »⁴⁸¹.

Quoi qu'il en soit, pour une bonne exploitation portuaire, le gestionnaire du port est obligé, dans la mesure du possible, de mettre les mêmes moyens à la disposition des différents intervenants portuaires.

⁴⁷⁹ Article 1° alinéa 2 du décret n° 60-454 M.T.T. du 29 décembre 1960 réglementant les opérations de chargement, de déchargement, de manutention et de transport des marchandises dans les ports et rades du Sénégal, J.O.S., 7 janvier 1961, *op. cit.*

⁴⁸⁰ Article L 113-1 alinéa 2 du Code français des ports maritimes.

⁴⁸¹ CORRUBLE (P.) et REZENTHEL (R.), « *La gestion des ports maritimes sous le contrôle des autorités de la concurrence* », D.M.F., n° 628, juillet-août 2002, *op. cit.*, p. 670.

§ 2. Le contrôle des restrictions indirectes à l'utilisation du domaine public portuaire : monopoles et tarifs de l'outillage public

Une des particularités du mouvement actuel de la « mondialisation » de l'économie est la polarisation qui se manifeste au sein des marchés communs. Cette polarisation, parfois encouragée par les États, est susceptible de fausser le libre jeu de la concurrence en favorisant certains au détriment d'autres aux capacités financières plus modestes. Les ports n'échappent pas à ce phénomène de mode qui, même s'il n'est pas nouveau, a connu ces dernières années une ascension fulgurante. La recherche effrénée de la rentabilité économique conditionnée par les obligations de résultat que se fixent les autorités portuaires cadre parfois mal avec le respect d'égalité dont doit, en principe, bénéficier tout opérateur portuaire. De ce fait, certains opérateurs peuvent se voir interdire d'accéder à la facilité essentielle qu'est le port.

Nous considérons qu'il y a restriction d'accès lorsque les pratiques d'une autorité portuaire, consistant à appliquer des tarifs d'utilisation de l'outillage public différents selon l'opérateur, visent à favoriser certains utilisateurs au détriment des autres. Ainsi, il s'avère nécessaire de voir le raisonnement juridique accordé par les textes sénégalais en la matière en nous intéressant au mécanisme d'abus de position dominante (A) et à celui de position automatique (B).

A. Le mécanisme de l'abus de position dominante

Dans un régime d'économie libérale, l'exercice de la liberté de commerce et d'industrie ainsi que la libre concurrence supposent normalement la mise en place de mécanismes juridiques. Partant de cette évidence, l'U.E.M.O.A. prohibe les abus de position dominante au même titre que les ententes illicites. L'objectif poursuivi est, comme le souligne Monsieur SARR Yaya, d'empêcher que l'exercice de la puissance

économique n'entraîne le dysfonctionnement des lois du marché contrairement à l'intérêt général⁴⁸².

Comme dans le domaine des ententes, le Traité de l'U.E.M.O.A et la loi sénégalaise n° 94-63 du 22 août 1994⁴⁸³ se limitent à poser de façon très succincte le principe d'interdiction des abus de position dominante. En effet, l'article 27 alinéa 1 de la loi sénégalaise énonce que : « *Est prohibée dans les mêmes conditions l'exploitation abusive par une entreprise ou un groupe d'entreprises : d'une position dominante sur le marché intérieur ou une partie substantielle de celui-ci* »⁴⁸⁴.

Quant au traité de l'U.E.M.O.A., son article 88 alinéa b dispose que sont interdites de plein droit : « *toutes pratiques d'une ou de plusieurs entreprises, assimilables à un abus de position dominante sur le marché commun ou dans une partie significative de celui-ci* ».

À première vue, l'interprétation littérale des dispositions de l'article 88 b du Traité de l'U.E.M.O.A. ne permet pas de poursuivre les abus de position dominante en tant

⁴⁸² SARR (A-Y.), *L'intégration juridique dans l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et dans l'organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA)*, Marseille, PUAM, 2008, p. 448.

⁴⁸³ Il s'agit de la loi n° 94-63 du 22 août 1994 sur les prix, la concurrence et le contentieux économique, J.O.S., 1^{er} septembre 2004. Cette loi, qui a abrogé celle n° 65-25 du 4 mars 1965 sur les prix et les infractions à la législation économique, a subi plusieurs modifications dont la dernière date de 2006 avec la loi n° 2006-02 du 4 janvier 2006. Mais, malgré les multiples modifications, la loi de 1994 reste (avec l'UEMOA) dans son ensemble la législation de la concurrence applicable à Sénégal.

⁴⁸⁴ Dans le même ordre d'idées, l'article 24 de la même loi se limite à une énumération d'éléments pouvant constituer une entente sans toutefois définir la notion.

Cet article qui se situe au paragraphe 1 (Des pratiques anticoncurrentielles collectives) du chapitre 2 (Des pratiques anticoncurrentielles) du titre 1^{er} dispose que : « *Sont prohibées, sous réserve des dispositions législatives et réglementaires particulières, toute action, convention, coalition, entente expresse ou tacite sous quelque forme et pour quelque motif que ce soit, ayant pour objet ou pouvant avoir pour effet d'empêcher de restreindre ou de fausser le libre jeu de la concurrence, notamment :*

- *faisant obstacle à l'abaissement des prix de revient, de vente ou de revente ;*
- *favorisant la hausse ou la baisse artificielle des prix ;*
- *entravant le progrès technique ;*
- *limitant l'exercice de la libre concurrence* ».

que tels dans la mesure où il n'est visé ici que les pratiques assimilables aux abus de position dominante⁴⁸⁵. Toutefois, les dispositions des règlements n° 02/2002/CM/UEMOA⁴⁸⁶ et n° 03/2002/CM/UEMOA⁴⁸⁷ viennent poser clairement l'interdiction des abus de position dominante en précisant d'abord son contenu. À travers de telles dispositions, la législation de l'U.E.M.O.A. sur le droit de la concurrence met en exergue le fait que pour qu'il y ait abus de position dominante, il faut d'abord que l'entreprise en question soit en position dominante (1) et, qu'ensuite cette entreprise exploite de façon abusive une telle position (2).

1. La notion de position dominante

La position dominante ne peut exister qu'en fonction d'un marché dont il est indispensable de préciser les caractéristiques. Plus précisément, la position dominante est définie comme la situation où une entreprise a la capacité sur le marché en cause de se soustraire d'une concurrence effective, de s'affranchir des contraintes du marché en y jouant un rôle directeur⁴⁸⁸.

De nombreux critères sont prévus pour déterminer l'existence d'une position dominante. Le critère le plus déterminant est la part du marché occupée par une entreprise sur le marché en cause. Cette part du marché se calcule en tenant compte des ventes réalisées par ses concurrents. Lorsque la part du marché ne suffit pas à elle seule pour établir l'existence d'une position dominante, les instances communautaires doivent recourir à des critères supplémentaires pour juger celle-ci. Il peut s'agir notamment du degré d'intégration verticale de l'entreprise, de la puissance financière

⁴⁸⁵ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement sur l'« Examen collégial volontaire des politiques de concurrence de l'UEMOA, du Bénin et du Sénégal » tenue à New York et Genève 2007, UNCTAD/DITC/CLP/2007/1, p. 30.

⁴⁸⁶ Directive n° 02/2002/CM/UEMOA relative à la coopération entre la Commission et les structures nationales de concurrence des États membres pour l'application des articles 88, 89 et 90 du Traité de l'U.E.M.O.A., Source : <http://www.uemoa>. Dernière visite le 20 août 2010.

⁴⁸⁷ Directive n° 03/2002/CM/UEMOA relative à la notification du règlement portant valeur en douane des marchandises à l'Organisation Mondiale du Commerce (O.M.C.).

⁴⁸⁸ Note 3 de l'annexe n° 1 du règlement n° 03/2002/CM/UEMOA.

de l'entreprise ou le groupe auquel elle appartient, de l'existence de barrières à l'entrée. Ces barrières à l'entrée peuvent résider dans des obstacles législatifs et réglementaires ou dans les caractéristiques propres au fonctionnement du marché en cause comme la complexité technologique propre au marché de produit, la difficulté d'obtenir les matières premières nécessaires ou encore les pratiques restrictives des fournisseurs déjà établis⁴⁸⁹.

La seule existence d'une position dominante ne suffit pas pour qu'une entreprise tombe sous le coup de l'interdiction des abus de position dominante.

2. L'abus de position dominante

Les textes de l'U.E.M.O.A. indiquent que le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché commun ou dans une partie significative de celui-ci est incompatible avec le marché commun et est interdit⁴⁹⁰. Sont également frappées de cette interdiction les pratiques assimilables à un abus de position dominante dont, en particulier, les opérations de concentration qui créent ou renforcent une position dominante détenue par une ou plusieurs entreprises, et qui ont comme conséquence d'entraver de manière significative une concurrence effective à l'intérieur du marché commun⁴⁹¹.

Le juge communautaire de l'U.E.M.O.A. procède en trois temps pour sanctionner ou non l'autorité portuaire coupable d'abus de position dominante. Il s'efforce d'identifier tout d'abord le marché pertinent sur lequel l'atteinte à la concurrence doit être examinée. Ensuite, il tente d'identifier une position dominante pour enfin s'attacher à

⁴⁸⁹ Note 3 de l'annexe n° 1 du règlement n° 03/2002/CM/UEMOA.

À travers ces dispositions, les textes communautaires de l'U.E.M.O.A. reprennent à leur compte une définition de la position dominante que l'on retrouve en droit européen.

⁴⁹⁰ Article 4§. 4.4 du règlement n° 02/2002/CM/UEMOA.

⁴⁹¹ L'article 4, §.4.2 du règlement précité énumère les comportements constitutifs d'abus de position dominante. Ainsi, l'entreprise ne doit pas imposer de façon directe ou indirecte des tarifs visant à fausser le libre jeu de la concurrence.

caractériser un abus dans l'exploitation de ladite position. Il faut souligner qu'un monopole légal tel que celui que détient l'autorité portuaire en matière domaniale constitue une position dominante. Ainsi, l'abus ne peut résulter que d'une pratique visant, notamment, à restreindre l'utilisation des installations portuaires, sans que cette pratique ne puisse être justifiée au regard des textes communautaires de l'U.E.M.O.A. Ainsi, l'efficacité pratique du droit de la concurrence exige que dans de nombreuses situations, l'autorité de contrôle procède à des qualifications d'ordre économique nécessitant une application au cas par cas. Les règles de fond dont la formulation reste très générale ne résistent qu'imparfaitement contre l'État de droit et il reste indispensable de savoir selon quels mécanismes procéduraux les autorités de contrôle exercent les compétences qui leur sont attribuées.

B. L'abus de position automatique

Au sein de l'U.E.M.O.A, la concurrence n'est pas une fin en soi mais un moyen au service des objectifs du Traité. À l'instar du droit communautaire européen, la procédure de contrôle des ententes comme des abus de position dominante n'est pas organisée par le Traité de l'U.E.M.O.A. lui-même. Cette procédure est déterminée dans le cadre de l'U.E.M.O.A. par des règlements⁴⁹² et des directives⁴⁹³. Il faut reconnaître que l'existence d'une économie capitaliste, fondée sur le libre jeu de la concurrence, n'est pas exclusive de l'intervention des autorités publiques dans l'économie.

Si l'interventionnisme économique étatique peut être justifié par la nécessité de favoriser certaines entreprises ou certaines productions, il peut toutefois se traduire par une atteinte ou un risque d'atteinte à la concurrence et, de ce fait, perturber la réalisation et le bon fonctionnement d'un marché commun.⁴⁹⁴. Ce qui signifie que

⁴⁹² Il en est ainsi du règlement n° 3/2002/CM/UEMOA relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante à l'intérieur de l'Union.

⁴⁹³ SARR (A-Y.), *op. cit.*, p. 452.

⁴⁹⁴ NGOM (M.), *Droit et intégration économique dans l'espace UEMOA : le cas de la régulation juridique de la concurrence*, Thèse de Droit, Saint-Louis, juin 2007, p. 182.

l'interventionnisme des pouvoirs publics dans l'économie est parfois nécessaire pour assurer la compétitivité des économies nationales des États membres de l'U.E.M.O.A. comme le Sénégal. Ainsi, comme précédemment souligné, le fait pour une entreprise en position dominante sur un marché de se réserver une activité auxiliaire sur un marché voisin constitue un abus au sens des articles 88 du Traité de l'U.E.M.O.A, 27 et suivants de loi sénégalaise n° 94-63 du 22 août déjà citée. La même approche est utilisée par le Traité de l'Union européenne⁴⁹⁵, ce qui a permis de mettre en cause l'autorité portuaire du port de Rodby⁴⁹⁶ en 1993.

Le fait que l'autorité sénégalaise agisse dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique n'endigue pas l'application du droit communautaire de l'U.E.M.O.A. aux décisions prises en matière domaniale. Ce cas peut être fréquent en matière portuaire car certains actes administratifs bien qu'ils soient l'expression de prérogatives de puissances publiques peuvent porter atteinte au libre jeu de la concurrence (notamment parce qu'ils amènent certains opérateurs à enfreindre les règles de concurrence ou leur permettent de le faire).

L'autorité portuaire sénégalaise doit, lorsqu'elle prend une décision en matière domaniale, prendre en compte les exigences qui font peser sur la légalité de la décision les dispositions concernant le commerce de l'O.H.A.D.A. C'est l'effet indirect, « *par ricochet* », de ses décisions qui est visé. Si l'acte domanial en lui-même n'est pas formellement contestable, son effet escompté ou réel constitue bien une restriction de concurrence au profit d'un opérateur privilégié. Nous invitons la jurisprudence communautaire de l'U.E.M.O.A. à user d'un biais pour protéger la liberté d'utilisation de l'ensemble portuaire.

⁴⁹⁵ CJE, 14 novembre 1996, Tertra-Pak, aff. C-333/94 P, Rec., 1996, p. I-951.

⁴⁹⁶ « *Commission Européenne, 21 décembre 1993, aff. 94/119/CE, J.O., L 55/52 du 26 février 1994* », citée par GUEGUEN-HALLOUET (G.), *op. cit.*, p. 200.

La position dominante de l'autorité portuaire n'est pas en soi répréhensible. Nous estimons, cependant, que certaines pratiques amènent les opérateurs à commettre un abus de position dominante ; ce qui caractérise leur illicéité. C'est le cas « *lorsque l'entreprise est amenée, par le simple exercice des droits exclusifs qui lui ont été conférés, à exploiter sa position dominante de façon abusive, ou lorsque ces droits sont susceptibles de créer une situation dans laquelle cette entreprise est amenée à commettre un abus* »⁴⁹⁷..

Cette théorie, dite de l'abus de position automatique, peut être déduite des articles 4 alinéa 1 du Règlement n° 02/2002/CM/UEMOA du 23 mai (sur les pratiques commerciales anticoncurrentielles) et 88 du Traité. En effet, l'U.E.M.O.A. considère que l'État membre enfreint l'article 4 alinéa 1 du Règlement précité lorsque, par des mesures législatives, réglementaires ou administratives, il accorde à des entreprises publiques ou privées des droits exclusifs susceptibles de les mettre dans une situation dans laquelle elles ne pourraient pas se placer par des comportements autonomes sans violer l'article 88 du Traité.

La théorie de l'abus de position automatique existe donc bien dans le Traité de l'U.E.M.O.A. même si nous n'avons pas connaissance de son application en matière d'utilisation du domaine public portuaire au Sénégal et dans l'espace U.E.M.O.A. Ailleurs, l'application de cette théorie a concerné beaucoup plus le recours à des services obligatoires d'une entreprise désignée qui équivaut en pratique à un monopole d'exercice sur le domaine public portuaire⁴⁹⁸.

⁴⁹⁷ À défaut de jurisprudence sénégalaise et communautaire de l'U.E.M.O.A., nous nous permettons de reprendre ici l'exemple de Monsieur ROSGOVAS déjà cité : CJCE, 10 décembre 1991, *Merci convenzionali porto di Genova SpA c/Siderurgica Gabrielli SpA*, aff. C-179/90, Rec., 1991, P. i-5889, D.M.F., 1992, p. 113, Obs. P. BONASSIES.

⁴⁹⁸ L'arrêt *Merci* déjà cité est assez significatif. En l'espèce, une entreprise détient un droit exclusif d'organiser et d'exécuter les opérateurs portuaires pour le compte de tiers. La CJCE qualifie cette position de dominante qui n'est pas en soi incompatible avec l'article 86 du Traité. Elle considère cependant, en écho aux décisions *Höfner et Elser*, que les entreprises placées dans de telles situations sont amenées à facturer des services non demandés, à effectuer des prix disproportionnés, à refuser de recourir à des

Le traité de l'U.E.M.O.A. dispose ainsi qu'en l'absence de service d'intérêt économique général, une réglementation qui confère à une entreprise le droit exclusif d'organiser sa profession est contraire à l'article 88 dudit traité⁴⁹⁹. Nous pouvons aisément étendre cette mesure aux opérations portuaires⁵⁰⁰.

Les restrictions d'accès aux installations portuaires peuvent également prendre la forme de tarifications discriminatoires, appliquées aux opérateurs, qui ont pour effet de faciliter l'utilisation du domaine public portuaire à certaines entreprises au détriment des autres. Les restrictions d'accès à l'outillage public portuaire en sont une parfaite illustration et leur incidence sur l'occupation du domaine public portuaire est indirecte. En application de l'article 7 du Règlement n° 02/2002 précité, la différence de tarification peut toutefois être compatible avec les prescriptions du Traité dès lors que le droit exclusif accordé s'explique par la qualité d'entreprise investie d'un service d'intérêt économique général (SIEG) de son bénéficiaire et qu'il est proportionné au but poursuivi. De ce fait, saisie du litige de ce genre, la Cour de justice de l'U.E.M.O.A. doit contrôler la proportionnalité de la mesure restrictive (l'adéquation entre le tarif appliqué et la compensation de la charge). Cependant, rien n'empêche le juge communautaire de l'U.E.M.O.A. de renvoyer devant les juridictions nationales l'évaluation de la proportionnalité entre une mesure restrictive d'accès et les conditions d'exercice d'un SIEG⁵⁰¹. En effet, dans la plupart des Etats membres de l'Union il a été

technologies modernes, le tout entraînant une augmentation des coûts et un allongement des délais d'exécution.

⁴⁹⁹ Article 7 du Règlement n° 02/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 précité.

⁵⁰⁰ Ce fut le cas avec la CJCE avec le point 27 de l'arrêt *Merci* précité. La Cour suit les conclusions de l'avocat général Van Gerven en affirmant au passage que les activités de manutention ne revêtent pas « *un caractère d'intérêt général qui présente des caractères spécifiques par rapport à celui que revêtent d'autres activités de la vie économique...* ».

⁵⁰¹ Cette situation a déjà existé ailleurs comme l'a fait remarquer Monsieur REZENTHEL et Madame GUEGUEN-HALLOUET à propos de l'arrêt *GT-Link* qui a renvoyé à la juridiction nationale le soin de déterminer si le montant des taxes peut être assimilé à un prix excessif sans rapport raisonnable avec la valeur économique de la prestation fournie : CJCE 17 juillet 1997, *GT-Link A/S*, commentaire de GUEGUEN-HALLOUET (G.), D.M.F., n° 574, septembre 1997, p. 858.

consacré des textes nationaux en matière de droit de la concurrence⁵⁰². Ces textes prévoient les mêmes procédures de contrôle que celles de l'union concernant les ententes, les abus de position dominante et automatique.

À travers le Traité de l'U.E.M.O.A, la seule exception possible à l'applicabilité du droit de la concurrence est constituée par l'exercice des activités de puissance publique. Ces dernières sont ainsi exclues du champ d'application des règles de la concurrence car elles mettent en œuvre des prérogatives exorbitantes de droit commun comme l'exercice des missions de police ou la décision de concéder un service public⁵⁰³.

Pourtant, lesdites prérogatives devraient être mieux encadrées pour une meilleure révision du régime de la responsabilité portuaire.

⁵⁰² Sénégal, loi n° 94-63 du 22 août 1994 précitée, Côte d'Ivoire : loi n° 91-999 du 27 décembre 1991 relative à la concurrence, Burkina Faso : loi n° 15/94ADP du 05 mai 1994 portant organisation de la concurrence.

⁵⁰³ À défaut de jurisprudence de l'U.E.M.O.A., voir CJCE, 18 mars 1997, Diego Cali, affaire C-343/95, Rec. p. I-1547, D.M.F., n° 539, 1997, Obs. P. BONNASSIES.

L'affaire Diego Cali illustre parfaitement cette situation. En effet, la Cour a considéré qu'une activité qui relève typiquement des pouvoirs régaliens de l'État (la protection de l'environnement) ne constitue pas une activité économique.

Section II : Une révision des textes portuaires prenant en compte les intérêts des usagers

Proposer des lois et règlements si l'on connaît le contexte ou les traditions du pays où ils s'appliquent peut aboutir à un résultat contrasté. En effet, la floraison ou inflation législative et réglementaire peut être source d'absence de légalisme surtout dans le domaine du droit portuaire où les textes trop nombreux, trop complexes, peuvent dépasser la capacité d'absorption des utilisateurs du droit dans un contexte donné⁵⁰⁴. Le résultat en est l'insécurité juridique⁵⁰⁵. Partant, toute élaboration législative et réglementaire doit prendre en compte ce phénomène pour en atténuer la portée car la problématique du légalisme portuaire est essentielle au Sénégal. L'une des questions cruciales est de savoir comment éviter cet écueil exposé ci-dessus et appliquer des textes adaptés et utiles? Pour cela, il suffit, non pas de produire de nouveaux textes, mais plutôt d'actualiser ceux existant pour les adapter aux besoins du moment (§ 1). Cette actualisation permettra de simplifier les contrats d'occupation portuaire. Laquelle simplification, en plus de préciser la nature de tels contrats, va permettre de déterminer le juge compétent en cas de litige d'occupation domaniale (§ 2).

⁵⁰⁴ Nous avons déjà souligné que la gestion portuaire au Sénégal découle d'une compilation de textes. Seulement, l'application des lois et règlements se heurte à de nombreuses difficultés qui sont susceptibles de freiner la compétitivité des ports du pays. En d'autres termes, l'intervention de l'État dans les activités du transport à travers des procédures et des législations constitue des entraves à la compétitivité et à la promotion du commerce extérieur.

⁵⁰⁵ L'absence de légalisme portuaire en droit portuaire sénégalais peut résulter non seulement de pratiques contraires aux lois et règlements, mais aussi de l'absence de publicité des lois ou des projets de loi. Pourtant, le Sénégal fait partie des rares pays africains qui dispose d'un journal officiel à jour. Cependant, en matière portuaire et surtout concernant le port Autonome de Dakar nous avons l'impression que la publicité est parfois mal assurée. Or, la publicité contribue à une lecture attentive des textes, ou tout au moins, à une large diffusion de ceux-ci.

§ 1. La nécessité d'actualisation de certains instruments juridiques anciens et obsolètes

Nous pouvons admettre qu'aujourd'hui, avec Monsieur NKOUNKOU, les textes et lois hérités de la colonisation ne peuvent plus continuer à régir les activités portuaires en Afrique. Les ports africains ne pourront devenir compétitifs en se contentant d'appliquer une réglementation nationale archaïque et inadaptée⁵⁰⁶.

Réformer, selon le Dictionnaire LAROUSSE, c'est : « *changer en mieux, corriger* ». Une telle définition est facilement applicable en matière portuaire dans la mesure où le droit portuaire est sans cesse en mutation. En effet, le droit portuaire qui consistait jusqu'à une époque récente à définir les règles d'utilisation et de protection des ouvrages et installations portuaires devient aujourd'hui un droit de la concurrence. Les règles de la concurrence, qui ne servent pas simplement à faire respecter le strict jeu de la concurrence sur les marchés, sont aussi applicables aux transports maritimes⁵⁰⁷. Or, la fluidité d'un transport maritime dépend dans une large mesure des conditions d'accueil des navires dans un port. Seulement, les acteurs portuaires participant à cet accueil se trouvent parfois dans des situations difficiles à cause de certains textes juridiques contraignants. Ces textes, à l'image du Règlement d'exploitation du PAD (A) et du cahier des charges types (B) contiennent des dispositions susceptibles de freiner d'éventuels intervenants portuaires d'où la nécessité de leur actualisation.

⁵⁰⁶ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 401.

⁵⁰⁷ CONFAVREUX (R.), *Le droit de la concurrence et les transports maritimes*, Ed. Moreux, Collection Droit maritime, 2000, p. 403.

A. L'actualisation du Règlement d'exploitation du Port Autonome de Dakar

Le Règlement d'exploitation du port Autonome de Dakar contient, comme précédemment souligné⁵⁰⁸, généralement des prescriptions relatives à l'utilisation des installations ou d'équipement et les règles de transfert de responsabilité à la charge de l'utilisateur. Ledit transfert de responsabilité s'exerce dans le cadre type des contrats de cession ou de mise à disposition de l'utilisateur des outillages et des ouvrages.

Le port de Dakar, en particulier son service d'exploitation en charge du domaine public et de la réglementation ainsi que la capitainerie qui a la responsabilité de la sécurité, sont confrontés en permanence aux questions juridiques dont la prise en compte doit être urgente. Il s'agit, entre autres, des problèmes de sécurité, de sûreté et de responsabilité portuaire⁵⁰⁹. En effet, la diversité des intervenants dans les zones portuaires contribue à la complexité de la détermination de la responsabilité en cas d'accident y survenant. Ce qui nécessite une bonne réglementation portuaire. En outre, dans l'hypothèse de la commercialisation des activités portuaires, il est nécessaire de bien assouplir les conditions d'exécution contractuelles des occupants portuaires. La question qui se pose est de savoir si la domanialité publique, support traditionnel du service public, va résister à l'épreuve du temps et à la pression de la libéralisation du commerce.

Le souhait d'actualisation du Règlement d'exploitation du Port Autonome de Dakar s'appuie sur le fait de vouloir valoriser le domaine public en permettant la constitution de droits réels sur ses dépendances. Ainsi, il faudra élaborer un nouveau texte qui reconnaît le titre d'occupation du domaine public sans toutefois remettre en cause les procédés d'occupation qui existent déjà à savoir l'autorisation unilatérale et le contrat

⁵⁰⁸ Voir section 2 du chapitre 2 du titre 1^{er} de notre première partie, pp. 81 et s.

⁵⁰⁹ Voir nos développements sur les questions de sécurité et de sûreté portuaires dans le titre 2 de cette partie, pp. 298 et s.

d'occupation du domaine public⁵¹⁰. Ce qui permettra d'inclure dans le nouveau règlement les conventions d'exploitation des terminaux à conteneurs car l'actuel règlement semble occulter ce mode d'occupation du domaine portuaire. Il prévoit seulement, en son chapitre 3⁵¹¹ consacré à l'« *occupation du domaine public et privé* », l'occupation des terre-pleins et celle des hangars sans toutefois faire référence explicitement à l'exploitation des terminaux à conteneurs.

La réécriture dudit règlement pourrait permettre aussi d'y inclure les modalités de mouillage des navires. Une telle mesure évitera les cas de vide juridique susceptibles d'être créés par l'autorité portuaire qui est parfois amenée à imposer aux navires des mesures non prévues par les textes.⁵¹²

Le régime juridique de la redevance domaniale au Sénégal est simple car la redevance est considérée comme une taxe au profit du budget du port. La loi n° 65-342 du 19 mai 1965 portant Règlement d'exploitation du P.A.D. précise que les installations portuaires sont mises à la disposition des usagers du port moyennant le paiement des taxes prévues par le barème annexé audit règlement. Néanmoins, il est nécessaire de différencier l'occupation du domaine public et l'exercice des activités qui s'y déroulent. L'utilisation du domaine public portuaire pour des activités d'intérêt général donne lieu au paiement d'une redevance soumise au régime des prix publics, tandis que l'occupation de ce domaine à des fins industrielles et commerciales est soumise au paiement d'un loyer fixé par l'autorité portuaire. Ainsi, la mise à disposition des usagers du port de Dakar (de parcelles ou ouvrages faisant partie du domaine public) constitue une prestation de services à caractère économique et, pour cette raison, relève du droit de la concurrence sénégalaise. Le réalisme doit dans ce cas

⁵¹⁰ Voir section 2 du chapitre 2 du titre 1^{er} de la 1^{ère} partie de notre étude, p. 81 et s.

⁵¹¹ Chapitre 3 de la 3^{ème} partie (taxes d'exploitation) de la loi n° 65-342 du 19 mai 1965 portant règlement d'exploitation du Port Autonome de Dakar.

⁵¹² Tel est le cas de la circulaire du 27 avril 2004 déjà citée par laquelle le Directeur du port, après avoir rappelé aux navires que le mouillage se fait à l'intérieur dudit port, institua une taxe pour les mouillages hors zone occasionnant ainsi un vide juridique.

bousculer les tabous au Sénégal. Il est légitime que le gestionnaire du domaine public offre des contreparties aux entreprises du secteur privé qui contribuent à la valorisation du domaine public.

En plus du Règlement d'exploitation, le cahier des charges types doit aussi connaître une certaine actualisation.

B. L'actualisation du cahier des charges types portant occupation du domaine portuaire du P.A.D.

Le cahier des charges-type a pour objet de fixer les conditions dans lesquelles une entreprise doit exercer son activité sur le domaine portuaire. Il détermine en particulier les tarifs maxima que les entreprises susvisées sont en droit de demander aux usagers en contrepartie des services rendus. Il pose sur le concessionnaire un certain nombre d'obligations dont le non respect entraîne des sanctions. Le cahier des charges types vient en complément du Règlement d'exploitation du P.A.D. Même s'il n'a pas reçu de consécration législative ou réglementaire, l'importance du cahier des charges types notamment en matière de concessions portuaire n'est plus à montrer. C'est ce qui explique, sans doute, notre inquiétude dans la mesure où les termes dudit cahier s'analysent plutôt à des dispositions d'un contrat d'adhésion.

Dans le but de combler les lacunes dans sa réglementation, le port de Dakar a institué un projet de modernisation⁵¹³. Si cette initiative aboutit, elle ne peut être que salutaire car une réforme dudit texte concernant les concessions serait plus que nécessaire. En effet, il est vain de s'interroger sur la véritable nature de ladite concession dans la mesure où elle est la contrepartie d'un service rendu⁵¹⁴. La question

⁵¹³ Nous reprenons ici les informations de Mademoiselle DIOP A (*op. cit.*). Seulement nous émettons des réserves quant à une telle initiative du fait de notre impossibilité à avoir des confirmations (documentaires ou entrevues).

⁵¹⁴ Voir paragraphe 1 de la section 2 du chapitre 2 du titre 1^{er} de la 1^{ère} partie de notre étude, pp. 82 et s.

de savoir si la concession n'est qu'un contrat⁵¹⁵ ou, à la fois, un acte juridique et un contrat⁵¹⁶ a fait déjà l'objet de débat⁵¹⁷. Cependant, nous pouvons juste affirmer qu'elle n'a pas la personnalité juridique.

Le cahier des charges types devrait contenir des garanties suffisantes pour inciter les éventuels occupants à avoir le courage de s'engager dans les concessions. Les conditions de retrait et d'éviction devraient être un peu plus souples. La responsabilité de l'autorité portuaire pourrait être mieux précisée. Ce qui permettrait de finir avec ce flou qui entoure la nature des contrats de concessions.

Nous avons déjà vu, dans les jurisprudences évoquées, que l'autorité portuaire sénégalaise utilisait parfois les termes de « *bailleur* » et de « *loyer* »⁵¹⁸, termes qui sont propres au droit privé. Pourtant, l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire de résiliation sans respecter le délai imparti par le droit privé. Le projet de modernisation du cahier des charges types comportant occupation temporaire des dépendances du domaine portuaire devrait prendre en compte tous ces éléments. Une telle réforme aura le mérite de simplifier les contrats d'occupation portuaire.

⁵¹⁵ HEERS (M.), « *La sécurité juridique en droit administratif français : vers une consécration du principe de confiance légitime?* », Revue française de droit administratif, n°5, volume 11, septembre-octobre 1995, pp. 963 et s. Voir aussi VINCENT (P.), « *Le faible impact du principe de confiance légitime en droit administratif français* », Revue française de droit administratif, vol.16, Étude n°6, mars-avril 2000, pp. 254 et s. PUISSOCHET (P.), « *Le principe de confiance légitime en droit communautaire* », in *L'État de droit*, Mélanges Guy Braibant, Paris, Dalloz, Paris, 1996, pp. 581 et s

⁵¹⁶ « RICHIER (L.), « *Actualité juridique de droit administratif, Paris, 10 décembre 1995, pp. 941-942.* », cité par BETHENOD (J.), *op. cit.*, p. 116.

⁵¹⁷ MADIOT (Y.), *Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral-L'acte mixte en droit public français*, Paris, L.G.D.J., 1971, p. 100. Voir aussi DUFAU (J.), « *La nature juridique de la concession de service public* », Mélanges CHAPUS (R.), Paris, Montchrestien, 1992, pp. 147-157.

⁵¹⁸ Tribunal Régional Hors Classe de Dakar, Ordonnance de référé du 13 juin 2005, P.A.D. c/AFRICARS, *op.cit.*

§ 2. La simplification des contrats d'occupation du domaine portuaire

L'importance des droits acquis dans un contrat dépendent de la nature de ce dernier. Et s'agissant d'un contrat administratif, les rapports sont déséquilibrés à la base. Certes, le domaine public portuaire en tant qu'il est affecté au service public portuaire, requiert des moyens de protection coercitifs et répressifs dont la finalité est de prévenir et de réparer les entraves au bon fonctionnement et à la continuité du service public portuaire. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que l'exploitation commerciale dudit domaine a besoin des règles plus souples ou du moins de conditions plus avantageuses pour les postulants.

S'il n'est pas contestable que l'administration puisse bénéficier des pouvoirs qui échappent au contractant normal, il serait avantageux que ces pouvoirs, dans le cadre d'un contrat, puissent se conjuguer avec les droits des occupants portuaires. Cela est important car le développement de l'espace portuaire sénégalais est tributaire de l'implantation sur le domaine public portuaire d'opérateurs ayant une capacité financière suffisante pour y établir des infrastructures nécessaires. De ce fait, il est important de simplifier les contrats d'occupation portuaire dans le but d'améliorer les conditions d'exploitation. Cette simplification devra d'abord passer par une détermination de la nature des contrats d'occupation portuaire (A), ce qui faciliterait la saisine de la juridiction compétente (B).

A. La détermination de la nature administrative ou privée du contrat d'occupation portuaire

Sous-traiter ou concéder crée une relation contractuelle qui facilite l'imposition d'une obligation de résultat. Nous avons déjà souligné que l'occupation du domaine portuaire se fait sous la forme de contrats d'adhésion. Seulement, nous pensons que les occupants du domaine portuaire devraient être mieux impliqués dans l'entretien courant, le gros entretien et l'investissement des actifs de leur parcelle. Le régime d'occupation du domaine portuaire (à titre précaire et révocable) est inadapté à cette implication accrue des amodiataires qui suppose une stabilisation des droits.

Selon du Code du domaine de l'Etat, « *les litiges relatifs aux contrats comportant occupation du domaine public, quelle que soit leur forme ou dénomination, passés par l'État, les établissements publics ou leurs concessionnaires, sont portés en premier ressort devant le tribunal administratif* ». Partant de cette idée, la convention passée entre un concessionnaire privé et une autre personne privée peut être qualifié de contrat administratif et soumise au contrôle du tribunal administratif. Ainsi, toutes les décisions relatives à l'utilisation du domaine public portuaire relèvent en principe de la juridiction administrative à l'exclusion de toute autre. Si cette règle ne pose pas de difficultés particulières de manière générale, son application dans la pratique des dépendances du domaine public portuaire sénégalais peut susciter quelques difficultés. Certes, l'article 139 du Code des obligations de l'administration du Sénégal énonce que : « *les tribunaux de première instance sont compétents pour connaître du contentieux des contrats administratifs* »⁵¹⁹ mais la réalité est parfois plus complexe dans la mesure où pour soumettre un litige contractuel devant un juge il faut avant tout connaître la nature dudit contrat.

Nous avons déjà souligné que les contrats d'occupation portuaire au Sénégal s'apparentent aux contrats administratifs. Ce qui est compréhensible dans la mesure où affectataire du domaine public, le Port de Dakar est investi d'une mission de service public et revêt de ce fait la personnalité publique. Mais, sa nature de société nationale lui permet de conclure des contrats privés (du moins qui fonctionnent comme tels). C'est l'exemple des contrats de location câble qui relèvent en principe de la gestion privée des installations en application de l'article 4 des statuts de la Société nationale du P.A.D. De ce fait, elle doit être soumise aux dispositions de l'article 101 de l'A.U.D.C.G. Néanmoins, le fait que l'administration portuaire puisse bénéficier dans ce genre de contrats de prérogatives exorbitantes de droit commun, donne à ces derniers

⁵¹⁹ Article 139 du Code des obligations de l'administration, J.O.S. n° 3763 du 23 août 1965. Il faut dire que ce code ne cesse de subir des modifications dont la dernière fut celle de la loi n° 2006-16 du 30 juin 2006 (J.O.S., 5 août 2006) concernant la passation des marchés publics et des contrats portant participation du cocontractant d'une personne publique à l'exécution d'un service public. L'économie de cette loi de 2006 est de mettre en harmonie les dispositions sénégalaises relatives au marché public à celles de l'U.E.M.O.A. Malgré ces multiples modifications, la loi de 1965 reste applicable dans son ensemble.

une nature hybride. Ainsi, une précision sur la nature des contrats d'occupation portuaire est vivement souhaitée car elle faciliterait la saisine du juge compétent.

B. La compétence du juge

Pendant la colonisation, il existait au Sénégal une dualité de juridiction. Ainsi, le contentieux administratif relevait du Conseil du contentieux administratif⁵²⁰ qui était juge de droit commun du contentieux local. Après l'accession à l'indépendance, le pays a abandonné ce système qui avait mal fonctionné à cause notamment de la composition et de la compétence du Conseil du contentieux administratif⁵²¹. De ce fait, par une ordonnance n° 60-56 du 14 novembre 1960 relative à l'organisation judiciaire⁵²², le Sénégal opta pour le système d'unité de juridictions à dualité du contentieux⁵²³ qui à son tour ne cesse d'être amélioré⁵²⁴.

⁵²⁰ Le Conseil du contentieux administratif était présidé par un magistrat de l'ordre judiciaire appartenant en principe à la Cour d'Appel. Il n'était pas compétent ni pour le contentieux d'État, ni en matière de recours pour excès de pouvoir à l'exception des recours en annulation des agents publics locaux contre les actes individuels relatifs à l'application.

⁵²¹ SY (D.), *op .cit.*, p. 137

⁵²² Ordonnance n° 60-56 du 14 novembre 1960 portant organisation judiciaire du Sénégal, J.O.S., 30 novembre 1960.

Selon l'article 1^{er} de cette ordonnance, « *l'organisation judiciaire de la République du Sénégal comprend outre la Cour suprême siégeant à Dakar, des cours d'appels, des tribunaux de première instance, des justices de paix et des tribunaux de travail. Ces tribunaux connaissent quel que soit le statut du justiciable de toutes affaires civiles et commerciales ou pénales et de l'ensemble du contentieux administratif* ».

La Cour Suprême (ordonnance n° 60-17 du 13 septembre 1960) était chargée de réguler l'ensemble du système judiciaire sénégalais. Elle jouait le rôle du Conseil d'État, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes et du Conseil Constitutionnel.

⁵²³ Dans ce système, un seul ordre de juridiction est compétent pour l'ensemble des litiges aussi bien entre les particuliers qu'entre ceux-ci et l'administration. Néanmoins, la spécificité du contentieux administratif est maintenue par l'aménagement d'une procédure spéciale.

⁵²⁴ En effet, en 1992, une réforme du système judiciaire justifiée par l'exigence de spécialisation aboutit à la création de trois juridictions suprêmes: le Conseil Constitutionnel, la Cour de Cassation et la Cour d'Appel compétente en matière administrative et financière. Mais, en 2008, la Cour Suprême a été restaurée. Voir loi organique n° 2008-35 du 7 août 2008 portant création de la Cour Suprême, J.O.S., août 2008.

En tant qu'actes administratifs pris par une autorité publique, les décisions relatives à l'utilisation du domaine entrent logiquement dans le champ de la compétence de la juridiction administrative⁵²⁵. La compétence de juge judiciaire s'arrête au seuil de l'acte administratif. Cependant, la même juridiction de droit commun est compétente aussi bien pour les litiges privés qu'administratifs. En effet, la loi du 2 février 1984 fixant l'organisation judiciaire au Sénégal attribue la compétence de droit commun au tribunal régional. Cette compétence constitue la clé de voûte du système sénégalais d'unité de juridiction. Selon l'article 3.§.b de cette loi, « *le tribunal régional connaît de toute instance tendant à faire déclarer débitrice les collectivités publiques soit à raison de travaux qu'elles ont ordonnés, soit à raison de tout acte de leur part ayant occasionné un préjudice à autrui* ». Cela revient à dire que le tribunal régional connaît du contentieux des contrats et de la responsabilité en matière de contentieux administratif.

D'ailleurs, l'article 139 du Code des obligations de l'administration précise que ce tribunal est compétent pour connaître des contrats administratifs. C'est ce qui explique que dans la pratique, l'ensemble des affaires impliquant le Port Autonome de Dakar a été porté devant le Tribunal Hors Classe de Dakar (Tribunal régional). Seulement, ce tribunal connaît aussi des référés et, de ce fait, il se comporte comme un juge de droit privé. En témoignent les motivations de ses ordonnances rendues en matière de contentieux d'occupation portuaire. Dans celles-ci⁵²⁶, il s'appuie fréquemment sur l'article 101 qui dispose que : « *à défaut de paiement du loyer ou en cas d'inexécution d'une clause du bail, le bailleur pourra demander à la juridiction compétente la résiliation du bail et l'expulsion du preneur après avoir délivré par acte extrajudiciaire une mise en demeure d'avoir à respecter les clauses et conditions du bail dans un délai d'un mois* ».

⁵²⁵ ROSGOVAS (J.), *op. cit.*, p. 63.

⁵²⁶ Tribunal Régional Hors Classe de Dakar, audience publique ordinaire, 14 janvier 2004, jugement n° O94, Ordonnance de Référé, Tribunal Hors Classe de Dakar, 17 mai 1999, affaire société S. c/PAD déjà citées.

Le principal problème est que l'administration portuaire, tout en saisissant le juge des référés, fait valoir aussi ses prérogatives de puissance publique. Ce qui fait qu'on en revient à la nature du contrat d'occupation. Pour pallier cette difficulté, il est nécessaire de bien préciser la nature des contrats d'occupation et le juge compétent en cas d'éventuel contentieux. Une telle précaution permettra non seulement à l'occupant portuaire de bien se préparer, mais évitera d'éventuelles incompréhensions en cas de condamnation de l'administration portuaire⁵²⁷.

Cette situation qui n'est pas typique au Sénégal⁵²⁸ constitue un obstacle aux possibilités de défense des occupants portuaires et nous espérons qu'en cas de réforme portuaire une attention particulière en sera portée.

⁵²⁷ Voir nos développements concernant l'affaire société S.c/PAD déjà citée au paragraphe 2 de la section 1 du chapitre 1^{er} du titre 2 de la 1^{ère} partie de notre étude, pp. 105 et s.

⁵²⁸ Voir Cour d'Appel d'Abidjan (Cote d'Ivoire) chambre civile et commerciale, n° 904, 8 juillet 2003, Port Autonome d'Abidjan c/Société TRANS-IVOIRRE, décision non publiée.

Conclusion du titre 1

La difficulté du droit portuaire tient à sa nature. En effet, en plus des règles de droit commun, il contient des dispositions qui lui sont spécifiques. Cependant, sa difficulté constitue en même temps sa richesse car la coordination des différentes règles peut être le gage d'une bonne réussite portuaire.

Dans ce titre, nous avons souligné la nécessité d'amélioration du cadre institutionnel portuaire sénégalais. Cette amélioration permettra de diminuer la tutelle étatique qui empêche au P.A.D. parfois d'avoir des projets de développement. Pour cela, l'accent a été mis sur les modalités de contrôles étatiques, mais aussi et surtout sur la composition des organes de gestion portuaire. Sur ce point, nous avons prôné une présence plus importante des représentants du secteur privé dans les instances de gestion. Par la même occasion, nous avons adressé un vœux aux autorités sénégalaises concernant l'accélération des projets de modernisation des ports secondaires. L'aboutissement de ces projets permettra aux ports concernés de désengorger celui de Dakar et de participer au développement de leurs villes. Pour cela, il nous a semblé nécessaire de souhaiter le renforcement du partenariat public-privé car un tel mode de gestion a le mérite de prendre en compte les différents intérêts en présence. Il s'agira pour l'autorité portuaire sénégalaise d'octroyer plus de sécurité au secteur privé notamment par l'actualisation des textes juridiques qui sont devenus obsolètes et inadaptés aux besoins des usagers portuaires.

Pour finir, il faut préciser que l'espace portuaire sénégalais constitue le support nécessaire de plusieurs activités ; support dont l'emploi doit être régulé de manière à assurer à la fois une utilisation équitable du domaine par tous les acteurs, sa protection et sa valorisation. Dans la pratique, il faut faciliter l'accès à l'infrastructure essentielle qu'est le port par la mise en place de mécanismes juridiques adéquats. Cette accessibilité constitue un pas important vers l'amélioration de la gestion portuaire sénégalaise.

TITRE II.

L'AMÉLIORATION DE LA GESTION PORTUAIRE ET LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE PORTUAIRE COMMUNAUTAIRE

L'insécurité juridique dans laquelle est plongé l'investisseur privé provient à la fois de l'incertitude qui entoure la notion du domaine public portuaire et du caractère fluctuant de la notion d'intérêt général seule susceptible de fonder légalement le retrait ou la résiliation du titre d'occupation. Non seulement, les autorisations d'occupation du domaine public sont précaires et révocables⁵²⁹ mais, leur renouvellement ne constitue pas un droit pour les occupants⁵³⁰.

Nous avons déjà souligné qu'en l'état actuel des choses, l'autorité portuaire est non seulement dans une incapacité juridique de garantir sérieusement la durée de l'occupation, mais en plus elle ne peut octroyer des droits réels suffisants pour inciter les éventuels occupants de s'engager⁵³¹. De ce fait, « *l'utilisateur du domaine portuaire est soumis à une menace diffuse, qui fait naître un cercle vicieux pesant sur les décisions d'investissement privé sur le domaine public portuaire et, finalement, contraignant pour l'autorité portuaire qui est amenée à s'impliquer au-delà de ses prétentions ou de ses capacités* »⁵³².

Cette remarque de Monsieur ROSGOVAS faite dans le cadre de l'occupation portuaire en France est valable au Sénégal dans la mesure où nous constatons, de plus

⁵²⁹ Article 37 alinéa 3 de loi sénégalaise n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État, J.O.S., 28 juillet 1976, *op. cit.*

⁵³⁰ Article 2 de la Convention type portant cahier des charges et comportant occupation temporaire des dépendances du domaine portuaire du Port Autonome de Dakar; J.O.S., 30 janvier 1993, *op. cit.*

⁵³¹ Voir section 1 du chapitre I du titre 2 de la première partie de notre étude, pp. 93 et s.

⁵³² ROSGOVAS (J.), *op. cit.*, p. 67.

en plus, que les critères traditionnels du domaine public nuisent beaucoup à la relation domaniale et peuvent conduire à des situations complexes. En effet, l'investissement portuaire au Sénégal devient de plus en plus lourd car le recours à l'emprunt nécessite des garanties suffisantes que les occupants ne peuvent pas fournir à leurs prêteurs. En plus, les occupants portuaires en tant qu'industriels ont besoin de savoir comment calculer le coût de leur investissement, ou du moins son amortissement; ce qui peut paraître difficile étant donné que ladite occupation peut être écourtée à tout moment. À cela, s'ajoutent les lourdeurs administratives⁵³³ et les complexités douanières qui, bien qu'en nette amélioration, sont susceptibles de décourager certains occupants éventuels.

Partant de ces constats, notre souhait consiste à une amélioration de la gestion domaniale et fiscale au Sénégal. Cette amélioration pourrait s'appuyer sur la remise en cause du principe de précarité des occupations du domaine public portuaire, mais aussi sur l'encadrement des pratiques douanières et fiscales pour assainir certains métiers non réglementés au niveau du port de Dakar (CHAPITRE I).

Ensuite, il s'agira de réfléchir sur les possibilités d'une politique portuaire africaine car en plus de l'Association de Gestion des Ports de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, il y'a l'impact des conventions internationales et du droit communautaire qui pourrait servir de base à la mise en place du socle commun d'une telle politique (CHAPITRE II).

⁵³³ Sur ce point, nous pouvons noter une nette différence entre le Sénégal et d'autres pays notamment l'Algérie où les délais d'attente pour les porte-conteneurs ont battu un record de 25 jours pour le mois d'août 2010. Voir, MEYER (J-C.), « *Le port d'Alger en rade* », Jeune Afrique n°2590 du 29 août au 4 septembre 2010, p. 20.

CHAPITRE I. L'AMÉLIORATION DE LA GESTION DOMANIALE AU SÉNÉGAL

La domanialité publique doit davantage se concilier avec les règles du droit commun pour une meilleure prise en compte des intérêts des occupants; ce qui aboutirait à une réduction du pouvoir discrétionnaire des personnes publiques. En effet, la rigidité des règles de droit public s'accommode mal⁵³⁴ avec le développement économique envisagé par le port de Dakar⁵³⁵.

Le renforcement des droits des usagers et des opérateurs portuaires passe, en partie, par une restriction du pouvoir discrétionnaire des autorités du P.A.D. Il serait bien d'envisager un régime juridique qui permettra de renforcer les garanties offertes aux investisseurs sur le domaine public portuaire. Ce qui permettrait aux occupants de bénéficier d'un délai assez raisonnable en matière d'éviction.

L'occupation du domaine public portuaire n'intervient pas dans le seul intérêt des usagers car l'administration portuaire en bénéficie aussi; ce qui justifie un équilibre des rapports contractuels. Dans la mesure où l'autorité portuaire sénégalaise a une politique d'orientation du port vers le marché, elle doit assurer sa promotion commerciale. Cette dernière peut être définie comme l'activité de communication entre le port (constitué de l'autorité portuaire et des opérateurs) et les différents groupes

⁵³⁴ REZENTHEL (R.), « *La gestion de l'espace portuaire sous l'influence du droit communautaire* », N.P.I., mars 2004, p. 18.

⁵³⁵ Le projet ambitieux, mais très réalisable, du P.A.D. de faire de Dakar un port de futur a besoin d'une plus grande flexibilité fondée, en partie, sur une meilleure intégration des occupants portuaires.

d'utilisateurs qu'il faut attirer et fidéliser⁵³⁶. Le mot « *fidéliser* » trouve tout son sens dans la politique commerciale d'un port même s'il faut reconnaître que la tâche n'est pas aisée pour l'autorité portuaire⁵³⁷ dans la mesure où la fidélisation s'appuie sur des pratiques de droit privé alors qu'elle (l'autorité portuaire) s'accroche trop à sa mission de service public. Ainsi, une amélioration de la gestion domaniale qui s'appuierait sur la remise en cause du principe de la précarité des occupations du domaine public portuaire est nécessaire. Pour cela, il faut non seulement reconnaître la viabilité économique des projets d'implantation dudit domaine, mais aussi procéder à une relativisation du pouvoir de résiliation des titres d'occupation (Section 1).

Dans l'optique d'un gain de temps profitable à tous les usagers du port ainsi qu'à l'autorité portuaire sénégalaise, les pratiques douanières et fiscales devraient être aussi mieux encadrées dans le but de convaincre les éventuels occupants encore soucieux de la rentabilité de leurs investissements (Section 2).

⁵³⁶ DE MONIE (V-G.), « *La démarche commerciale du port et la nécessité d'une communauté portuaire* », Communication lors de la journée Port Alliance au Havre le 4 mai 1994 sur le thème : « *La gestion de la qualité portuaire* », Actes non publiés.

⁵³⁷ GUEGUEN-HALLOUET (G.), *op. cit.*, p. 139.

Section I : La remise en cause du principe de précarité des occupations du domaine public portuaire

La précarité des occupations domaniales repose essentiellement sur le principe d'inaliénabilité du domaine public⁵³⁸. La délivrance de l'autorisation d'occupation domaniale s'entoure des conditions très strictes qui montrent le souci de l'autorité portuaire de préserver à tout prix la consistance et l'affectation de son domaine portuaire. Ce raisonnement se justifie par la nécessité de permettre à l'autorité portuaire d'adapter son service public aux circonstances nouvelles.

Un tel raisonnement ne peut plus prospérer dans la mesure où le service public devrait plutôt apparaître comme une exception. Les orientations de la politique portuaire initiée par le Sénégal depuis les années 2000 montrent bien que le port de Dakar est dans une dynamique de changement et d'évolution vers le privé. De ce fait, pourquoi ne pas assouplir cette contrainte qui gangrène le développement économique du port?

Il ne s'agit pas de privatiser le port; mais de rendre plus attractif son domaine. Et cela devrait peut-être commencer au niveau de l'État qui devrait revoir sa position par rapport aux ports. En effet, les ports sénégalais, du moins celui de Dakar, devraient avoir la possibilité d'acquérir des titres d'occupation du domaine de l'État. Cette situation, encore une fois, n'est pas typique au Sénégal⁵³⁹ car la plupart des textes domaniaux en vigueur en Afrique n'attribue pas aux ports le pouvoir de délivrer des titres d'occupation⁵⁴⁰.

⁵³⁸ Article 9 de la loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État, déjà citée.

⁵³⁹ Loi n° 92-63 du 22 décembre 1992 modifiant l'article 3 de la loi du 18 août 1983 autorisant la création de la Société Nationale du Port Autonome de Dakar, déjà citée.

⁵⁴⁰ Il en est ainsi du :

Décret camerounais n° 77-414 du 20 octobre 1977 modifiant la délimitation du domaine public portuaire de Douala et Bonabéri.

Le gestionnaire du Port de Dakar devrait avoir la faculté de signer des baux emphytéotiques conférant aux occupants des droits réels sur une période assez longue. Cette possibilité pourrait permettre aux occupants portuaires sénégalais d'estimer la viabilité économique de leurs projets d'implantation sur le domaine portuaire en considération de la reconnaissance d'un droit de propriété sur les ouvrages établis par leurs soins, mais aussi par celle de droits réels sur lesdites implantations (§ 1). De même qu'il serait nécessaire de relativiser le pouvoir de résiliation des titres d'occupation par une meilleure indemnisation du titulaire évincé avant terme, procédure qui reste encore unilatérale (§ 2).

§ 1. La viabilité économique des projets d'implantation sur le domaine public portuaire

Comme nous l'avons déjà souligné, notre propos vise une conciliation entre une protection du domaine public avec les intérêts liés à l'occupation privative du domaine portuaire au Sénégal. L'enjeu est de combiner une protection suffisante du domaine public avec les nécessités liées à l'occupation privative du domaine par des opérateurs privés développant une activité commerciale dans le but de financer des infrastructures indispensables aux opérateurs économiques. Ces nécessités tiennent essentiellement pour l'occupant en une sécurité juridique suffisante lui permettant de financer son activité, d'amortir son investissement et d'exploiter convenablement cette activité, qu'elle soit ou non soumise à des obligations de service public (A). Cela n'est pas impossible car les activités commerciales exercées par les opérateurs privés ne sont pas incompatibles avec l'exercice des missions de service public industriel et commercial dont est investi le P.A.D. ; d'où sa dénomination de port de commerce. De telles nécessités sont même inhérentes au développement de l'activité portuaire de Dakar, mais leur exercice effectif dans des conditions équitables requiert un amenuisement de

Décret n° 75-498 du 3 juillet 1975 portant classement du domaine public portuaire de Douala-Bonabéri.

Décret congolais du 7 janvier 1975 relatif au domaine public portuaire de Pointe-Noire.

la portée du principe d'inaliénabilité du domaine public; l'objectif étant de permettre à l'occupant de bénéficier des droits réels sur ledit domaine (B).

A. La reconnaissance du droit de propriété de l'occupant sur les ouvrages établis par ses soins sur le domaine public portuaire sénégalais

Au Sénégal, le domaine public portuaire est une source substantielle de produits financiers par la multiplication des autorisations d'occupation génératrices de redevances mais aussi d'emplois. Cependant, le régime qui lui est applicable est susceptible de décourager les investisseurs. Pourtant, le P.A.D a besoin de ces derniers car il n'a pas les moyens de rentabiliser seul son domaine. Le décalage qui existe ainsi entre le développement tant espéré et le statut de la domanialité publique est très grand. Pourtant, « *De même que l'homme ne peut exister sans son corps, aucun droit ne peut exister sans le droit de traduire ses droits dans la réalité, à penser à travailler et à en conserver le produit, ce qui signifie : le droit de propriété* »⁵⁴¹.

Certes, la loi portuaire sénégalaise a modifié sa position concernant la reconnaissance des droits réels au profit de l'occupant du domaine public portuaire. En effet, la lecture de la loi du 18 août 1987 autorisant la création de la Société Nationale du Port Autonome de Dakar laissait croire en une incompatibilité entre l'obtention de droits réels et la domanialité publique. Mais, à partir de 1992 l'occupant se voit reconnaître un droit de propriété⁵⁴². Ainsi, aux termes du dernier alinéa de l'article 1 de la loi n° 92-63 du 22 décembre 1992 modifiant l'article 3 de la loi du 18 août 1987 autorisant la création de la société nationale du P.A.D, « *Pendant la durée de l'occupant, l'affectataire exerce tous les attributs de la propriété sur les constructions autorisées et sur les équipements immobilisés...* ».

⁵⁴¹ RAND (A.), *La révolte d'Atlas*, Ed. Atlas. 1957, p. 100.

⁵⁴² Il s'agit de la loi n° 92-63 du 22 décembre 1992, *op. cit.* L'obtention de ce droit de propriété a été l'un des motifs même de cette modification.

Continuant dans cette logique, l'article 5 de la Convention type précitée dispose :
« *Le bénéficiaire sera propriétaire des constructions et installations agréées comme il est dit à l'article 3 pendant toute la durée de l'occupation, ainsi qu'éventuellement pendant la durée de suspension d'une révocation prononcée par application de l'article 9* ».

L'article 3, évoqué, impose, quant à lui, à l'occupant de soumettre à l'agrément du Port Autonome de Dakar tous projets de travaux escomptés.

La lecture de ces trois articles révèle que le droit de propriété est accordé à l'occupant portuaire sur les ouvrages qu'il a réalisés et ce, pendant la durée de l'autorisation à la condition que lesdits ouvrages ne participent pas directement au fonctionnement du service public. Ainsi, la loi de 1992 fait une distinction entre les constructions qui répondent aux seuls besoins de l'occupant portuaire dont celui-ci pourrait être propriétaire et celles qui répondent aux besoins de service public auquel le domaine public est affecté. Le titulaire d'une occupation n'est propriétaire⁵⁴³, pendant la durée de celle-ci, que de certains bâtiments.

Malgré cette relative avancée par rapport en 1987, nous pouvons constater que le droit de propriété consenti au Sénégal est amoindri par le fait qu'il est tributaire d'une autorisation temporaire sur le domaine, laquelle est précaire et non-transmissible⁵⁴⁴.

⁵⁴³ Tribunal Hors Classe de Dakar, ordonnance de référé du 21 mars 2005, PAD c/GIE (Groupement d'Intérêt Économique) T. Darou Minam, GIE Mouridoulah, Société MATPS, GIE A. Ndiaye, Moussa FALL.

⁵⁴⁴ C. A. de Dakar, chambre civile et commerciale, 24 janvier 2002, Mme Thérèse GOASGUEN c/M. Georges BOUVIER. L'espèce était relative à une cession de propriété faite à titre gratuit entre époux. Ladite propriété concernait une parcelle du domaine portuaire sur laquelle le couple exploitait un fond de commerce. Pour montrer la spécificité du domaine portuaire, le juge se prononce en ces termes: « *Considérant que le domaine portuaire est régi par des dispositions dérogatoires du droit commun: que contrairement aux affirmations de BOUVIER, son occupation, autorisée par l'autorité administrative, ne confère pas aux occupants un droit de bail...* ». Autrement dit, le juge considère que le titre d'occupation ne permet pas la transmission du droit de propriété.

Voir aussi, GODFRIN (M.), *Droit administratif des biens*, Paris, Armand Colin, Collection Universitaire, 6^{ème} éd., p. 139.

Non seulement, le droit de propriété octroyé ne renferme pas tous ses démembrements, mais il est conditionné par une autorisation administrative qui interdit la cession⁵⁴⁵ et expose en cas de retrait à une véritable expropriation régulière⁵⁴⁶. De plus, l'occupant qui arrive au terme de son autorisation perd son droit de propriété sur les constructions établies par ses soins. En effet, l'article 13 de la Convention type dispose que :

« À la cessation pour quelque cause que ce soit de l'autorisation, les installations qui auront été réalisées sur les terrains visés à l'article 1^e devront être enlevées et les lieux remis à leur état primitif par le bénéficiaire. À défaut par celui-ci de s'être acquitté de cette obligation dans le délai imparti à dater de la cessation de l'autorisation, il pourra y être pourvu d'office à ses frais et risques par l'administration. Toutefois, si à la demande du bénéficiaire, l'administration accepte que des installations, en tout ou en partie, ne soient pas enlevées; celles-ci deviendront la propriété du P.A.D. sans que ce dernier soit tenu au versement d'une indemnité à ce titre ».

Même si nous sommes conscients que l'occupation du domaine public ne peut être éternelle, il serait quand même incitatif d'octroyer une indemnité à l'occupant qui aurait réalisé des travaux pendant sa période d'occupation. Cela nous semble juste dans la mesure où les constructions effectuées peuvent bien servir, ou continuer de servir, à l'exploitation du port car pouvant permettre au port d'augmenter les redevances pour les éventuels occupants, ce qui équivaldrait à ce qu'on appelle, en droit de la consommation, « *un logement meublé* ». L'administration, en prenant une telle mesure, est sûre d'arriver au résultat escompté car l'occupant ayant fini son contrat préfère mettre lesdites constructions à la disposition du port, ce qui lui évitera d'effectuer des dépenses supplémentaires. Nous espérons qu'en cas de réforme domaniale, cet aspect sera pris en compte par les autorités portuaires sénégalaises.

⁵⁴⁵ Article 7 alinéa 4 de la Convention Type précitée.

⁵⁴⁶ GAUDEMET (Y.), « *Les constructions en volume sur le domaine public* », Cahiers juridiques de l'électricité et de gaz (CJEG), 1991, p. 297.

Au Sénégal, parler de réforme ou de remise en cause de principes fondamentaux du service public relève du surréalisme. Pourtant, une société qui aspire au développement doit pouvoir adapter certains de ses mécanismes juridiques aux besoins actuels de sa population. Du moment que le domaine public est destiné à être exploité, nous ne voyons les raisons de l'entourer d'autant d'obstacles.

Il ne s'agit pas de prôner un équilibre parfait entre l'administration portuaire et son cocontractant. Nous estimons juste que ce dernier a besoin de plus de garanties pour la rentabilité de ses investissements. Ces garanties qui englobent également les droits réels seront de nature à rendre plus attractif le domaine portuaire

B. La reconnaissance de droits réels sur le domaine public portuaire sénégalais

Comme la plupart des pays d'Afrique⁵⁴⁷, l'occupant du domaine portuaire sénégalais ne dispose pas assez de droits. La loi n°76-66 du 22 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État sénégalais et les textes portuaires ne prévoient pas clairement l'existence de droits réels pour l'occupant du domaine public et de surcroît portuaire. Nous en déduisons donc que c'est peut-être à cause du caractère d'inaliénabilité du domaine public. Pourtant, la reconnaissance de l'existence de droits réels au profit des occupants du domaine public de l'État ou de ses établissements publics constitue déjà une étape importante dans l'incitation à l'occupation du domaine public. Certains pays l'ont compris même si c'est de façon un peu tardive. En effet, en France certains occupants portuaires peuvent bénéficier, depuis la loi de 1994⁵⁴⁸, de droits réels sur les ouvrages qu'ils édifient sur le domaine public. Ce droit réel administratif a été par la suite reconnu au profit des occupants du domaine public portuaire de l'État français

⁵⁴⁷ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 273.

⁵⁴⁸ Il s'agit de la loi française n° 94-631 du 25 juillet 1994 complétant le Code du domaine de l'État et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public, J.O.R.F., 26 juillet 1994.

dans les ports de pêche en 1997⁵⁴⁹, mais aussi en 2002⁵⁵⁰, à ceux du domaine public portuaire relevant des communes, essentiellement les ports de plaisance.

Nous pensons qu'il serait intéressant et bénéfique pour les occupants portuaires du Sénégal d'acquérir de tels droits réels. Ce qui leur permettra d'être « *propriétaires* » des installations qu'ils réaliseront sur le domaine portuaire dès lors que ces dernières ne participent pas au fonctionnement du service public. Une telle évolution législative aura le mérite d'améliorer les conditions du domaine public par les entreprises du secteur privé⁵⁵¹.

Nous sommes conscients que pour pallier cette carence législative le port de Dakar devrait avoir la possibilité d'acquérir des titres d'occupations du domaine public de l'État sénégalais; ce qui lui rendrait la tâche beaucoup plus facile. Dans l'urgence, il faudrait réformer le Code du domaine de l'État ou du moins lui apporter une modification. Ladite modification pourrait prévoir un nouvel article qui s'intitulerait : « *des droits réels des occupants du domaine public* ». Celui-ci pourrait être écrit comme suit :

« Le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public de l'État a, sauf prescription contraire de son titre, un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il réalise pour l'exercice d'une activité autorisée. Ce droit confère à son titulaire, pour la durée de l'autorisation qui ne peut excéder 50 ans, les droits et obligations du propriétaire.

Lorsque ce droit d'occupation du domaine public résulte d'une concession de service public ou d'outillage public, le cahier des charges précise les conditions

⁵⁴⁹ Loi française n° 97-1051 (du 18 novembre 1997) d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines, J.O.R.F., 19 novembre 1997.

⁵⁵⁰ Loi française n° 2002-276 du 27 février relative à la démocratie de proximité, J.O.R.F., 28 février 2002.

⁵⁵¹ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 416.

particulières auxquelles il doit être satisfait pour tenir compte des nécessités du service public ».

Cette proposition est perfectible. Le droit réel ainsi proposé peut soulever un débat dans la mesure où il se rapproche beaucoup de celui du droit commun sénégalais⁵⁵² notamment à cause de la terminaison du deuxième alinéa. Mais, il s'agit bien d'un droit réel administratif car il est limité pendant la durée de l'occupation et bien encadré, ce qui nous semble logique. La durée de l'occupation proposée n'est qu'indicative et il appartiendra au législateur de la circonscrire en fonction des besoins de rentabilité et de protection du domaine. En effet, cette durée permettra l'amortissement des investissements. Le fait que ledit article étend le droit réel aux ports nous semble très intéressant. Il pose la base d'une refonte du cahier des charges qui devra faire la distinction entre les biens de retour, les biens de reprise et les biens propres qu'il faudra définir à l'avance.

Les biens de retour sont ceux qui doivent, à l'expiration du contrat de concession, revenir à l'autorité concédante. Ces biens sont considérés comme appartenant à la personne publique. Les biens de reprise, quant à eux, pourront devenir, en fin de concession, la propriété de la personne publique concédante si celle-ci exerce le droit de reprise prévu par le cahier des charges. Ces biens sont réputés appartenir à la société concessionnaire pendant toute la durée de l'exploitation du service public. Les biens propres appartiennent en pleine propriété à la société concessionnaire pendant la durée de la concession comme à son expiration⁵⁵³.

Le sort des installations à l'expiration ou à l'abrogation du titre d'occupation doit aussi être traité et intégré dans la réforme. L'essentiel est qu'il y ait une reconnaissance des droits réels qui ne sont pas incompatibles avec l'exploitation du domaine public portuaire. En effet, en partant du principe que la « *sécurité économique du domaine*

⁵⁵² Voir articles 380 et suivants du C.O.C.C.

⁵⁵³ ROSGOVAS (J.), *op. cit.*, p. 71.

requiert la sécurité juridique de ses utilisateurs»⁵⁵⁴, la reconnaissance par le législateur sénégalais des droits réels sur le domaine public et de surcroît portuaire peut être interprétée comme une réaction positive face à l'événement. Ainsi, notre proposition vise de façon générale à sécuriser les occupants privatifs du domaine public de l'État à l'instar de la loi de 1994 en France ⁵⁵⁵.

La reconnaissance de droits réels ouvre aux occupants portuaires des possibilités contrôlées de recours à des financements sûrs. La durée du titre conférant des droits à son détenteur sera calculée en fonction de la nature de l'activité, son importance et des ouvrages autorisés. Il en va de soi que cette durée sera un critère de choix important pour les investisseurs désireux de s'engager dans le financement d'une infrastructure très coûteuse. Aujourd'hui, les zones portuaires sénégalaises supportent des sujétions en matière d'urbanisme et de protection de l'environnement. De ce fait, il ne faudra pas y ajouter des obstacles domaniaux uniquement fondés sur le respect des principes théoriques⁵⁵⁶.

S'il est permis de croire à la légitimité des exigences de continuité du service public, il n'en demeure pas moins que la reconnaissance de droits réels sur le domaine portuaire constitue une illustration évidente de dégager un équilibre entre l'investissement et le service public. Cette idée est bien analysée par Messieurs REZNTTHEL et RABUFAT qui soutiennent que : « *Les opérateurs privés occupant le domaine public portuaire et le gestionnaire de celui-ci ont des intérêts réciproques*⁵⁵⁷. *En permettant la reconnaissance de droits réels au profit des occupants dans les ports (...), les pouvoirs publics améliorent l'équilibre dans le partenariat public privé, mais*

⁵⁵⁴ MORAND-DEVILLER (J.), « *La valorisation économique du patrimoine public-L'unité du droit* » Mélanges en hommage à R. Drago, *Economica*, p. 274.

⁵⁵⁵ FOURMOND (S.), *Occupations privatives du domaine public et droit des patrimoines : le droit des biens à l'aune de l'obligation réelle*, Thèse de Droit, Nantes, 2000, p. 318.

⁵⁵⁶ REZENTHEL (R.), « *La liberté de gestion du domaine des ports autonomes*, D.M.F. n° 605, juin 2000, p. 588.

⁵⁵⁷ MAMONTOFF (C.), « *Domaine public et entreprises privées : la domanialité publique mise en péril par le marché* », Collection Logiques juridiques, Ed. L'Harmattan, 2003, pp. 428 et s

des efforts restent à faire. La liberté de cession des autorisations domaniales et la reconnaissance de l'existence d'un fonds de commerce sur le domaine public constitueraient des progrès importants »⁵⁵⁸.

Il nous reste à espérer, une fois de plus, que notre souhait soit pris en compte en cas de réforme domaniale car le droit réel porte à la fois sur la parcelle domaniale et sur les ouvrages qui y sont édifiés. De ce fait, il constitue une assurance pour l'autorité publique qui est sûre de voir son domaine aménagé.

En plus de donner la possibilité aux occupants portuaires de bénéficier des droits réels, la réforme devra permettre de relativiser le pouvoir de résiliation des titres d'occupations.

§ 2. La relativité du pouvoir de résiliation des titres d'occupation

L'occupation du domaine public portuaire est toujours précaire et révocable⁵⁵⁹. Quelle que soit la durée prévue dans l'acte ou la convention, il peut y être mis fin à tout moment de manière anticipée sous certaines conditions. La notion de « *retrait* » est surtout utilisée dans le cadre de l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public ou de celui de la concession d'outillage public accordée à une personne morale de droit public. Ce caractère précaire et révocable du titre d'occupation emporte parfois une conséquence inéquitable⁵⁶⁰: l'absence de lien conventionnel entre les occupants successifs du domaine public amène l'autorité gestionnaire de celui-ci à prendre possession sans indemnité des ouvrages réalisés par le précédent occupant pour les mettre à la disposition de son successeur.

⁵⁵⁸ REBUFAT (G.), REZENTHEL (R.), « *La domanialité publique dans les ports de plaisance et la reconnaissance des droits réels* », D.M.F., 2005, p. 200.

⁵⁵⁹ Article 2 de la convention type portant cahier des charges et comportant occupation temporaire des dépendances du domaine portuaire. Voir aussi l'article 37 de la loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État.

⁵⁶⁰ ROSGOVAS (J.), *op. cit.*, p. 80.

D'un autre côté, les titres d'autorisation d'occupation portuaire peuvent faire l'objet de résiliation. Le cas échéant, la résiliation, prononcée sans faute de l'occupant, peut être assortie d'indemnisation (A). Cette résiliation fait partie des pouvoirs dont dispose l'administration portuaire. Lesquels pouvoirs lui permettent de garder la maîtrise de l'organisation des services publics portuaires. Ce qui fait que la procédure de révocation demeure encore unilatérale (B).

A. L'indemnisation du titulaire évincé avant terme

Une œuvre a vocation à s'inscrire dans la durée mais, depuis le commencement de sa « vie », celle-ci est entourée d'une protection très forte par le droit d'auteur au profit de son créateur⁵⁶¹. Cette image peut être transmise en droit public sauf qu'à partir de ce moment, ce n'est plus l'œuvre qui fait l'objet d'une grande protection mais plutôt l'emplacement sur lequel elle est située. L'existence du domaine public se justifie par un intérêt supérieur au droit d'auteur : « *cet intérêt collectif majeur à un accès libre aux œuvres* »⁵⁶². Cet intérêt concerne aussi les exploitants qui profitent au mieux du domaine public grâce à la liberté du commerce et de l'industrie. À partir de ce moment, le domaine public doit être un pan du « *compromis* » qui « *doit être réalisé entre l'intérêt des ayants droit et celui de la communauté* »⁵⁶³. Cependant, les œuvres (installations) ne tombent pas dans le domaine public mais s'y élèvent ; ce qui traduit toute leur importance.

En droit portuaire sénégalais qui est une extension en quelque sorte du droit public, ces installations sont réalisées dans le cadre d'un contrat d'occupation. L'obtention de ce contrat d'occupation est avant tout jalonnée de beaucoup d'incertitudes car l'administration portuaire sénégalaise n'est pas tenue de délivrer une autorisation. Elle

⁵⁶¹ LERAT (CH.), *Le régime juridique des œuvres relevant du domaine public*, Mémoire de D.E.A. de Propriété Intellectuelle, Nantes, 2003, p. 1.

⁵⁶² POLLAUD-DULIAN (F.), « *La durée du droit d'auteur* », *Revue internationale de Droit d'auteur* (R.I.D.A.), 1998, p. 93.

⁵⁶³ DESBOIS (H.), *Le droit d'auteur en France*, Paris, Dalloz, 3^e édition, n° 322, 2001, p. 25.

dispose d'une grande liberté d'appréciation. Ensuite, ladite autorisation peut être écourtée à tout moment. Il n'existe pas d'obligation pour l'autorité portuaire sénégalaise de poursuivre le contrat jusqu'à son terme. Tout manquement aux conditions de la convention d'occupation par l'entreprise est susceptible d'entraîner le retrait de l'autorisation.

Jusqu'à la loi de 1992, les possibilités d'indemnisation de l'occupant du domaine public portuaire dont le titre a été retiré étaient quasiment inexistantes. Le dispositif ancien⁵⁶⁴ prévoyait que le titulaire d'une autorisation domaniale ne pouvait prétendre à une quelconque indemnisation dès lors que l'abrogation avait été décidée dans l'intérêt de la dépendance occupée⁵⁶⁵. L'absence de droit à l'indemnisation dans l'impossibilité pour l'occupant d'amortir son investissement.

La loi de 1992 a atténué cette sévérité en décidant, en son article 3, que le retrait de l'acte d'autorisation avant terme peut désormais donner lieu à une indemnisation couvrant le dommage subi. Cette mesure est insérée dans le cahier des charges types comportant occupation du domaine portuaire dont l'article 11 prévoit une indemnisation limitée aux supposées dépenses effectuées hors amortissement par l'occupant évincé. Ainsi, l'occupant évincé pour un motif d'intérêt général⁵⁶⁶ peut bénéficier d'une indemnisation lorsque l'édification de constructions ou d'installations d'intérêt général a été expressément agréée par l'autorité portuaire du Port Autonome de Dakar⁵⁶⁷. Par contre, les conditions de la résiliation comme sanction n'ont pas été modifiées par la réforme de 1992 ; ce qui correspond à l'inexécution d'une obligation contractuelle qui ne peut être récompensée. Seulement, nous demandons à ce que le principe de l'indemnisation soit généralisé quelles que soient les stipulations

⁵⁶⁴ Il s'agit de la loi 87-27 du 18 août 1987 autorisant la création de la société nationale du P.A.D., *op. cit.*

⁵⁶⁵ Article 13 de la loi 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État, *op. cit.*

⁵⁶⁶ Tribunal Régional Hors Classe de Dakar, P.A.D c/AFRICARS, *op. cit.*

⁵⁶⁷ Tribunal Hors Classe de Dakar, Ordonnance de référé du 21 mars 2005, P.A.D c/GIE T. Darou Minam, GIE Mouridoulah Société MATPS, GIE A. NDIAYE, Moussa FALL, *op. cit.*

contractuelles. De ce fait, l'alinéa 2 l'article 11 de la Convention portant cahier des charges pourrait être rédigé de la façon suivante : « *En cas de retrait de l'autorisation avant le terme prévu pour un motif autre que l'inexécution de ses clauses et conditions, le titulaire est indemnisé du préjudice direct, matériel et certain né de l'éviction anticipée.* »⁵⁶⁸.

Les règles de la détermination de l'indemnité pourront être précisées davantage dans les titres d'occupations. De ce fait, les droits des créanciers régulièrement inscrits seront reportés sur l'indemnité éventuelle. Il serait même intéressant de prévoir que les créanciers inscrits soient avisés bien à l'avance avant un retrait de l'autorisation pour inexécution de ses clauses et conditions afin qu'ils puissent, le cas échéant, proposer un occupant de substitution à l'agrément de l'autorité portuaire sénégalaise. Les créanciers des occupants du domaine public portuaire pourront ainsi bénéficier d'un petit privilège. Cette situation peut s'expliquer par le fait qu'ils participent (indirectement) à la valorisation du domaine public portuaire. Ainsi, quel que soit le motif de l'extinction du titre, l'hypothèque prend également fin et les droits des créanciers ne seront acquittés que selon une procédure si toutefois la fin du contrat ne résulte pas d'une sanction de la défaillance de l'occupant par l'autorité portuaire sénégalaise.

Bien que les biens deviendront publics, par conséquent insaisissables, le retrait anticipé (hors sanction) d'une autorisation vaut automatiquement indemnité allouée à

⁵⁶⁸ Ce dispositif, orienté vers les investisseurs privés, va dans un sens favorable à l'occupant. L'indemnisation est due même en cas d'abrogation régulière de leur titre pour des motifs d'intérêt général. Encore faut-il que ce motif d'intérêt général ne soit pas ambigu. Voir Requête de la société AFRICARS, ordonnance n° 581 du 31 août 2005, *op. cit.*

À titre comparatif, voir pour la France, C. A. de Paris, 29 janvier 2009, D.M.F. n° 539, 2009, Obs. REZENTHEL (R.), à propos du retrait d'une autorisation temporaire dans l'emprise du port de Papeete, l'arrêt ajoutant que l'autorité portuaire n'était pas tenue d'informer les occupants de l'étendue de leurs droits et obligations. En l'espèce, le motif d'intérêt général invoqué était lié à la nécessité d'établir une voie de chantier pour l'exécution des travaux d'extension du quai de cabotage et de construction d'un nouveau quai de réparations navales. Ce caractère d'intérêt général n'était pas contestable. Voir aussi, ANONYME, « *Domaine public portuaire: Retrait d'autorisation. Indemnisation* », D.M.F. Hors série n° 14, juin 2010, p. 26.

l'occupant. La possibilité de réaliser leurs créances suppose pour les créanciers d'être régulièrement inscrits à la date du retrait. De ce fait, ils seront remboursés en fonction de leur rang.

Cette proposition audacieuse a pour but de rassurer les créanciers investisseurs qui, dans l'hypothèse d'une abrogation du titre, pourraient se retrouver démunis face à un occupant débiteur privé de toute indemnisation. La réforme préconisée devra permettre, entre autres, d'adapter le régime portuaire sénégalais à l'environnement économique mondialisé. L'objectif poursuivi est de faire apparaître progressivement de nouvelles obligations de service public communes à l'ensemble des activités économiques ayant le label de service public⁵⁶⁹ et au nombre desquelles figurent, dans une certaine mesure, les ports maritimes du pays.

Cette proposition de réforme vise une évolution qui s'inscrit dans la politique du renouveau du service public, laquelle contribuera indéniablement à favoriser l'exploitation commerciale des ports maritimes sénégalais. Cette optique nous paraît réalisable dans la mesure où nous assistons progressivement à une gestion administrative qui cède le pas à une gestion commerciale, laquelle est fondée prioritairement sur la satisfaction de l'utilisateur. Or, ce dernier aspire non seulement à plus de facilités matérielles mais, aussi à être véritablement associé à l'amélioration des services publics. Cette forme de politique de gestion trouve sa traduction juridique sur le principe de qualité. Même si la qualité est une notion « *fourre tout* »⁵⁷⁰ dont la consonance est plus économique que juridique, il n'en demeure pas moins que son objet est de permettre une meilleure adaptation en temps réel à une demande. De ce

⁵⁶⁹ GUEGUEN-HALLOUET (G.), *op. cit.*, p. 172.

⁵⁷⁰ « VOISSET (V-M.), « *Qualité, adaptabilité, mutabilité* », in R. KOVAR et D. SIMON (dir): « *Service public et communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché* », Tome II : *Approche transversale et conclusions (Actes de colloque de Strasbourg des 17-19 octobre 1996) – La documentation française, 1998, pp. 397-406* » cité par GUEGUEN-HALLOUET, (G.), *op. cit.*, p. 173.

fait, elle renvoie, entre autres, aux performances et à l'efficacité. Et le Sénégal a besoin d'une gestion portuaire efficace pour pouvoir affronter la concurrence de ses voisins⁵⁷¹.

Même, si la résistance du droit public demeure forte à l'implication des entreprises du secteur privé dans l'administration des ports sénégalais, l'évolution dans ce sens semble inéluctable car la gestion portuaire est un outil stratégique de compétitivité⁵⁷². Afin de dissiper les oppositions entre le droit public et le droit privé, il convient de réduire la portée des services publics ainsi que la consistance du domaine public. L'exercice n'est pas simple car il faut continuer à protéger l'intérêt général⁵⁷³. Cette nouvelle politique devra, en plus d'élargir les possibilités d'indemnisation des occupants évincés avant terme, permettre de réfléchir sur la procédure de l'éviction.

B. Une procédure encore unilatérale

La réforme de 1992 n'a pas vraiment modifié les conditions procédurales de l'abrogation des titres d'occupation. Qu'un intérêt général justifié permette à l'autorité portuaire de mettre fin, par anticipation, à un engagement conventionnel, nul ne songe sérieusement à en disconvenir. Mais, le régime de l'indemnisation assorti à cette rupture est loin d'être satisfaisant. En plus, il ne résulte, au Sénégal, d'aucun principe général de droit que l'autorité gestionnaire du domaine public est tenue de respecter une procédure contradictoire lorsqu'elle prend dans l'intérêt de ce domaine une mesure qui ne revêt pas le caractère d'une sanction⁵⁷⁴.

⁵⁷¹ Nous entendons par là une saine concurrence en adéquation aux recommandations de l'U.E.M.O.A.

⁵⁷² NGNINTEDEM (J-C.), « *La gestion portuaire au Cameroun: un enjeu de compétitivité* », *op. cit.*, p. 683.

⁵⁷³ REZENTHEL (R.), « *Le droit portuaire : une évolution du droit public vers le droit privé* », A.D.M.O., 2008, Tome XXVI, p. 656.

⁵⁷⁴ En effet, même le COA n'en fait pas mention. Il se limite, juste à son article 137, à évoquer la possibilité de rupture unilatérale du contrat par l'administration lorsque l'intérêt général l'exige. La situation est sensiblement la même ailleurs et plus exactement en France avec l'arrêt du Conseil d'État du 16 juin 1995, Achache et a, n° 145085, Juris-Data n° 1995, Tables, p. 782.

Les actes de gestion du domaine public sont, au sein des actes administratifs, sans doute parmi ceux qui sont les plus marqués par les prérogatives de puissance publique⁵⁷⁵. Ainsi, les occupations privatives ne peuvent être que précaires et elles sont révocables unilatéralement afin de permettre à l'autorité domaniale de prendre les mesures nécessaires à la conservation et à la bonne utilisation du domaine ⁵⁷⁶. L'article 11 de la Convention type prévoit simplement que le retrait doit être justifié soit dans l'intérêt du domaine, soit pour un motif d'intérêt général⁵⁷⁷, sans que la réalité concrète de ce motif soit examinée.

Une autre interrogation peut être soulevée concernant la situation du sous-traitant en cas de cessation anticipée du titre. Nous savons juste que l'article 7 de la convention type portant cahier des charges et comportant occupation temporaire des dépendances du domaine portuaire de P.A.D. prévoit que la sous-traitance est autorisée. En effet, l'article 7 alinéas 5, et 6 énonce que : « *Toute cession totale ou partielle ou apport en*

⁵⁷⁵ « Tribunal Régional de Dakar, 11 mai 1989, Tous travaux marins. C. A. de Dakar, 11 avril 1991 JALORE », cités par SY (D.), *op. cit.*, p. 330

⁵⁷⁶ ROSGOVAS (J.), *op. cit.*, p. 81.

⁵⁷⁷ Tribunal Hors Classe de Dakar, Ordonnance de référé du 21 mars 2005, P.A.D /GIE T.Darou Minam, GIE Mouridoulah, Société MATPS, GIE A. NDIAYE, Moussa FALL.

En l'espèce, le P.A.D. avait demandé aux occupants de libérer les lieux arguant du fait que ceux-ci devaient abriter la construction d'une plate-forme de distribution. Les occupants, pour refuser de quitter les lieux, se sont fondés sur deux arguments.

D'abord, sur l'irrecevabilité de la demande d'expulsion du P.A.D. En effet, ils considèrent que celui-ci n'est pas habilité à formuler une telle demande aux motifs que le lieu occupé est immatriculé au nom de l'État du Sénégal comme en atteste l'acte délivré par le Conservateur de la propriété foncière de Dakar plateau et de Grand Dakar. De ce fait, ils estiment, en se fondant sur les dispositions du décret du 26 juillet 1932 ensemble avec les articles 380 et suivants du C.O.C.C. relatifs aux droits réels immobiliers que l'action engagée ne doit appartenir qu'au bénéficiaire de l'immatriculation au livre foncier.

Ensuite, à titre subsidiaire, les défenseurs ont soutenu avoir effectué des constructions avec l'accord du P.A.D. sur le site. Que cet état de fait doit s'analyser en une novation du contrat liant les parties.

Le juge, après avoir rappelé le transfert de la propriété des biens et des droits immobiliers du domaine privé et public de l'État au P.A.D. en vertu de l'article 3 de la loi n° 87-28 du 18 août 1987, considère que le domaine public doit être libéré par les occupants pour cause d'intérêt général. Il se prononce en ces termes: « *Attendu que le PAD expose qu'il envisage de construire sur le site occupé par les défenseurs une plate forme de distribution et a, pour ce faire, adressé des sommations de déguerpir par exploits d'huissier en date du 02 août 2004 à chacun qui occupe à titre précaire et révocable ledit lieu. Que dès lors, ils sont devenus des occupants sans droit ni titre et doivent, par conséquent, être expulsés* ».

Voir aussi Tribunal Hors Classe de Dakar, ordonnance de référé du 17 janvier 2004, P.A.D c/ Madiane KEBE déjà citée.

société de la présente autorisation sont interdits sauf accord exprès du Directeur Général du Port Autonome de Dakar. Le bénéficiaire pourra avec l'agrément du Port de Dakar sous-traiter l'exploitation de tout ou partie des installations réalisées, mais demeurera personnellement responsable envers le Port et envers les tiers de l'accomplissement de toutes les obligations qui lui sont imposées par la présente convention ».

Cependant, le droit en vigueur observe un mutisme absolu sur la situation du sous-traitant en cas de retrait anticipé car l'article 11 précité n'en fait même pas mention. Est ce que nous pouvons en déduire qu'il est affecté par la précarité de l'occupation dudit domaine? Nous avons toutes les raisons de le croire dans la mesure où la convention portant cahier des charges ne semble pas se soucier de sa situation⁵⁷⁸.

Nous ne cesserons de rappeler que cette rigidité domaniale est susceptible de porter préjudice d'abord au domaine public portuaire. Ainsi, assortir la décision de l'autorité portuaire de garanties procédurales permettrait de réduire le risque lié à l'occupation du domaine public portuaire. De ce fait, un délai raisonnable et adéquat calculé en fonction de la nature de l'activité, pourrait être laissé aux entreprises pour faire face à la situation nouvelle à laquelle elles sont confrontées. Le délai de trois (3) mois prévu par l'article 37 alinéa 4 du Code du domaine de l'État ne semble pas prendre en compte toutes les situations notamment celles qui sont particulières.

De même, il serait intéressant de prévoir un processus de conciliation avec l'entreprise évincée. Une telle initiative serait de nature à préserver le droit de l'occupant et à lui permettre de formuler ses observations. L'objectif poursuivi est ainsi d'éviter un contentieux et de convenir avec le titulaire évincé d'un plan de conversion

⁵⁷⁸ Il a été jugé en France qu'en l'absence d'engagement formel d'exclusivité au profit d'un réparateur de conteneurs, l'opérateur de manutention portuaire titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public peut mettre fin à l'autorisation qu'il a lui-même délivrée au dit réparateur, sans que celui-ci puisse invoquer une situation de dépendance économique caractérisée. « *Cassation sociale, 10 décembre 1996, Société Somaba, arrêt n° 2082* », citée par ROSGOVAS (J.), *op. cit.*, p. 82.

ou de réinstallation de l'entité dans les conditions satisfaisantes car il est vrai que ce dernier préférerait voir perdurer ses activités que de se contenter d'une indemnité. Dans ces conditions, l'intérêt général invoqué comme motif de résiliation anticipée, par l'autorité portuaire sénégalaise, devra faire l'objet de la part du juge national d'un examen consciencieux. Il appartiendra à la juridiction compétente, en matière de contentieux du domaine public portuaire, de veiller à contrôler avec beaucoup de rigueur « *non seulement l'existence d'un intérêt général seul susceptible de justifier légalement une résiliation anticipée mais, également sa consistance et son adéquation à la mesure de la résiliation* »⁵⁷⁹. Ce type de contrôle permettra d'augurer la disparition de fait du principe de précarité des autorisations d'occupation temporaire du domaine public portuaire sénégalais et ouvrira la voie à un régime plus protecteur de l'occupant.

Les avantages ainsi préconisés tiennent à la stabilité du titulaire du droit d'occupation. Une telle stabilité est proche de celle du droit commun sénégalais⁵⁸⁰. Ainsi, l'administration portuaire ne pourra pas se réappropriier l'usage du bien que par exception et sous conditions, lesquelles seront définies par le législateur sénégalais. Cette approche pourrait contribuer à concilier convenablement les préoccupations des deux parties au contrat d'occupation. Il convient, cependant de souligner, que le dispositif ainsi proposé n'est pas attentatoire aux impératifs liés à la protection du domaine public portuaire dans la mesure où le régime de résiliation de l'autorisation d'occupation temporaire comme sanction serait préservé. Cela nous semble logique puisque le régime protecteur du domaine public portuaire sénégalais vise principalement à assurer la continuité des services publics; l'occupant chargé d'une mission de service public qui s'avérerait défaillant pourrait (et devrait) être évincé aisément par l'autorité portuaire.

⁵⁷⁹ T. A. Papeete, 15 octobre 2003, n° 0300495, notes de HÉLIN (J-C.), A.J.D.A. n°19, 17 mai 2004, p. 1029.

⁵⁸⁰ Articles 379 et suiv du C.O.C.C.

Il est important, tant dans l'intérêt du domaine que de celui de l'occupant, qu'une certaine garantie procédurale soit mise en place en matière d'éviction pour un motif d'intérêt général car comme le dit Monsieur HÉLIN : « *Le pouvoir de mettre fin, par anticipation, à une autorisation domaniale n'est (pas) un engagement à l'aveugle du cocontractant quant à l'utilisation que l'administration ferait de ce pouvoir et quant à la durée réelle de l'autorisation dont il bénéficie* »⁵⁸¹.

En plus de la remise en cause du principe de la précarité des occupations du domaine public portuaire, la réforme proposée devrait permettre un meilleur encadrement des pratiques douanières et fiscales sénégalaises de nature à mieux réglementer certaines professions portuaires.

⁵⁸¹ HELIN (J-C.), notes sous T. A. Papeete, *op. cit.*

Section II : L'encadrement des formalités administratives et douanières et le renforcement de la sécurité et de la sûreté dans les ports du Sénégal

La ville de Dakar dispose de deux atouts majeurs dans la concurrence interportuaire: sa situation géographique et les caractéristiques physiques du port. Deux navires sur trois en direction de la Côte Occidentale Africaine touchent le port de Dakar⁵⁸². En effet, le P.A.D est, de plus en plus, utilisé comme un port de transbordement par les navires affrétés dans le cadre de tramping⁵⁸³. Dakar cumule ainsi toutes les fonctions d'un port moderne. De ce fait, le port a tout intérêt à maintenir cette clientèle tout en attirant d'autres. Ce défi majeur n'est pas impossible à réaliser et Dakar s'y attèle déjà.

Aujourd'hui, l'intégration organisationnelle du transport maritime nécessite l'implication de divers acteurs maritimes et portuaires et, plus particulièrement, une rapide rotation des marchandises et des formalités douanières souples. La rapidité devient un élément de coût important à plus d'un titre. Elle peut faire réaliser des économies à l'usager en réduisant le coût du capital immobilisé ou le délai de livraison des marchandises. De même, une souplesse douanière (sans verser dans le laxisme) constitue toujours un élément clé de fréquentation d'un port. À cela s'ajoute une bonne politique de sécurité (au sens large) portuaire. En effet, aujourd'hui les armateurs se soucient, de plus en plus, du degré de sécurité dans un port donnant ainsi, plus que jamais, tout son sens au concept de « *port sûr* ». Au final, la fréquentation d'un port dépend d'un ensemble de facteurs cumulatifs.

⁵⁸² AW (A.), *Le transport combiné dans les États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (U.E.M.O.A.)*, Thèse de Droit, *op. cit.*, p. 197.

⁵⁸³ Pour reprendre Monsieur AW, nous pouvons citer les armements italiens GRIMALDI et MESSINA. Le premier effectue des escales, en moyenne, huit (8) fois par mois à Dakar et il y a positionné une partie de ses rotations entre l'Europe du Nord et le continent Sud Américain. Le second fait du *feeder* sur les ports de Golfe de Guinée au départ de Dakar.

Seulement, la complexité administrative et douanière observée au niveau du Port de Dakar ne milite pas toujours pour une telle rapidité de rotation. Les lourdeurs administratives et les tracasseries douanières sont susceptibles de rallonger la durée de séjour du navire au port. Pour y remédier, il serait intéressant que le port de Dakar continue d'approfondir sa politique de coopération avec la douane. Ce qui permettra de mieux encadrer les pratiques douanières et fiscales au port. Il s'agira ainsi de réfléchir sur les modalités de simplification des lourdeurs et des lenteurs administratives, mais aussi sur celles de recouvrement de la redevance portuaire (§ 1). Une telle politique aura le mérite d'assainir le milieu portuaire en y éliminant des métiers non réglementés, favorisant par la même occasion le renforcement de la sécurité et de la sûreté portuaires (§ 2).

§ 1. L'encadrement des pratiques administratives et douanières

Nous avons déjà souligné que des mesures nationales sont prises au Sénégal dans le but de faciliter et de simplifier les procédures douanières au niveau du port de Dakar. La réglementation de 1994 ayant introduit la « *déclaration simplifiée de transbordement* » vise une grande simplification des formalités portuaires pour les marchandises transitant par le Port de Dakar⁵⁸⁴. Par la signature de cet accord du 11 mai 2000, le Sénégal fait preuve d'originalité en matière de simplification de formalités douanières et du renforcement du système informatique dans la mesure où le principal objectif est l'amélioration des connexions informatiques entre chargeurs, transporteurs et douanes. Seulement, le contact portuaire est aussi rentabilisé par ses effets d'expansion ou de diffusion terrestre (ou maritime) de sorte qu'il est apprécié selon la nature de son insertion économique et spatiale, autrement dit selon ses fonctions⁵⁸⁵.

Cette remarque pertinente signifie que toute politique portuaire doit, pour être efficace, s'étendre au-delà de sa sphère géographique. En effet, les pays enclavés

⁵⁸⁴ Voir section 2 du chapitre 1 du titre 2 de la 1^e partie de notre étude, pp. 120 et suiv.

⁵⁸⁵ ABBES (S.) et GUILLAUME (J.), « *Ports de commerce et économie portuaire* », Mare Economicum, *op. cit.*, p. 361.

occupent une place importante dans le trafic de marchandises des ports du Sénégal (A). De ce fait, leurs intérêts doivent aussi être pris en compte dans la politique de simplification des procédures administratives et douanières (B).

A. La prise en compte des besoins des pays enclavés: l'exemple du Mali

Alors que le contexte économique international se caractérise par une compétition acharnée entre les États, la prééminence du rôle des ports dans la gestion de l'économie mondiale et de la libéralisation croissante des règles en matière du commerce international devient un enjeu majeur⁵⁸⁶. S'agissant des ports africains, la tâche est plus compliquée dans la mesure où certains, comme celui de Dakar, doivent prendre en compte les besoins des pays sans desserte littorale⁵⁸⁷. C'est ainsi que les États côtiers ont essayé de résoudre le problème de l'enclavement des États sans littoral en signant avec eux des accords portuaires. De tels accords concernent soit les installations portuaires, soit la zone franche.

Les accords portant sur les installations déterminent les conditions d'utilisation des espaces portuaires. Il en est ainsi du protocole d'accord signé le 28 mars 1979 entre la Chambre de commerce du Burkina Faso et l'autorité togolaise, du protocole d'accord entre la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso concernant l'utilisation du port d'Abidjan, ou encore du protocole d'application de l'accord du 18 janvier 1979 entre le Niger et le Bénin⁵⁸⁸.

⁵⁸⁶ Cf 5^e Réunion de la Conférence des Chefs d'Etats et du Gouvernement de l'U.E.M.O.A., Bamako le 14 décembre 2000, Source : <http://www.uemoa.int/index.htm>. Dernière visite le 20 janvier 2007.

⁵⁸⁷ GUIZIOU (F.), « *Les ports de la façade est-africaine: dynamiques d'intégrations et d'exclusions* », Note de synthèse n° 123, Institut Supérieur d'Économie Maritime (ISEMAR), Nantes- Saint-Nazaire, mars 2010.

⁵⁸⁸ Voir pour une énumération plus exhaustive la thèse de Monsieur NKOUNKOU, p. 112. Voir également NDENDÉ (M.), « *Le traitement juridique de l'enclavement des pays d'Afrique de l'ouest et du centre* », Communication au séminaire international sur « *La desserte portuaire des pays sans littoral* » organisé par le Port Autonome de Dunkerque et la CNUCED, du 26 au 28 octobre 1992, *op. cit.*, pp. 225-226.

Ces textes prônent une gestion commune des espaces portuaires dans la mesure où ils concernent une attribution du domaine de l'État côtier à son voisin enclavé. De ce fait, ils présentent un intérêt particulier en raison de l'ingéniosité juridique qui y est développée. En effet, ces textes confèrent aux Etats enclavés des titres juridiques. Parmi ces derniers, on relève les titres qui enregistrent des convergences d'intérêts entre voisins dans les ports maritimes. Une série d'avantages compensatoires octroyés aux pays sans littoral concerne l'application à leur fret de « *réductions fiscales* » ou de « *tarifs spéciaux* ». Il en est ainsi de la convention du 5 juillet 1959 portant exploitation du chemin de fer Bénin-Niger, du wharf de Cotonou et de « *l'opération hirondelle* »⁵⁸⁹. L'établissement public qui ressort de cette convention illustre « *de façon frappante l'ajustement des intérêts nationaux en matière de transit et de transport maritime en associant les États sans littoral à la gestion des infrastructures de communication dont les ports* »⁵⁹⁰.

À côté des accords portant sur les installations existent ceux concernant la zone franche. Cette deuxième catégorie est plus importante à cause notamment de la diversification des activités concernées. Les textes, en la matière, prévoient l'existence des établissements des Etats enclavés dans les ports d'États côtiers riverains. Ces établissements constituent une zone franche à la disposition des États sans littoral. Il s'agit, en effet, d'une « *partie d'un État qui, bien que restant sous la souveraineté politique de cet État, est placée soit par décision interne, soit par convention internationale, en dehors de sa frontière douanière, pour la soustraire à l'application de la législation douanière et commerciale de l'Etat dont elle relève* »⁵⁹¹.

Appliquée dans les ports maritimes, la formule permet à l'État enclavé d'acquérir une portion du territoire par le biais d'une concession qui l'autorise à y effectuer diverses activités en franchise de droits ou de taxes fiscales. C'est exactement l'objet

⁵⁸⁹ Protocole d'accord entre le gouvernement de la République du Niger et le gouvernement de la République du Bénin signé à Cotonou le 5 juillet 1959, J.O.R. du Niger du 1^{er} février 1960, pp.77-78.

⁵⁹⁰ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 115.

⁵⁹¹ CORNU (G.), « *Vocabulaire juridique* », *op. cit.*, p. 958.

de la convention du 8 juin 1963 entre le Mali et le Sénégal⁵⁹². Ladite convention fixe ainsi les modalités d'utilisation des installations portuaires du Sénégal affectées aux opérations de transit du Mali. Cette convention a une finalité unique, c'est celle d'être tournée vers le transport et le transit maritime. Elle présente un intérêt primordial pour le droit portuaire sénégalais dans la mesure où elle assure une sécurité juridique à l'État du Mali. En effet, elle donne la priorité à l'établissement, à la réhabilitation et au développement des zones réservées pour le Mali.

En vertu de ce texte, le Mali bénéficie souvent des pouvoirs importants qui s'illustrent dans la création d'entrepôts. En effet, la signature de cet accord a abouti à la création, par l'ordonnance n° 77-32 du 1^{er} mai 1977, des entrepôts maliens du Sénégal (EMASE)⁵⁹³ dans les ports de Dakar et de Kaolack. Établissements publics à caractère industriel et commercial, dotés de la personnalité juridique et des facilités légales corrélatives, les EMASE sont des organes chargés de l'administration et de la direction comptable des entrepôts⁵⁹⁴.

En plus des EMASE⁵⁹⁵, le Mali bénéficie pour ses opérations, au port de Dakar, d'un certain nombre d'avantages parmi lesquels :

- Une priorité d'accostage au poste 32 (Môle 3) pour les navires effectuant des opérations commerciales pour le compte de la République du Mali ;
- Un abattement de 10% sur les tarifs de location des hangars sous douane ;
- Un abattement de 50% sur les redevances marchandises au débarquement comme à l'embarquement ;
- Un tarif forfaitaire à la boîte pour les conteneurs en transit sans distinction de la nature des marchandises transportées ;

⁵⁹² Convention du 8 juin 1963 entre le Sénégal et le Mali, J.O.S., 22 juillet 1963, p. 1010.

⁵⁹³ GAOUSSOU (D.), *L'expérience maritime d'un pays enclavé : le cas du Mali*, Thèse de droit, Aix-Marseille, 1991, p. 30

⁵⁹⁴ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 116.

⁵⁹⁵ Les entrepôts maliens au Sénégal s'étalent sur une superficie couvrant: 2.356 m² de magasin-cale, 17.018 m² de terre-pleins attenants, un magasin sous douane de 7.000 m² avec 13.000 m² de terre-pleins en 5^e zone portuaire. Source : [http:// www.portdakar.sn](http://www.portdakar.sn). Dernière visite le 2 octobre 2010.

- Vingt (20) jours de délai de franchise pour les marchandises débarquées et dix (10) jours pour les véhicules ;
- Une exonération sur les prestations portuaires⁵⁹⁶.

Ce texte, comme ses pendants édictés dans d'autres ports côtiers au profit des Etats sans littoral⁵⁹⁷, interdit au Sénégal d'imposer au Mali des droits de douane ou des taxes spéciaux. Il prévoit plutôt des avantages spéciaux aux chargeurs du Mali à titre principal. C'est peut-être ce qui a conduit le Sénégal à adopter le principe de la réciprocité en créant au Mali les ENSEMA (entrepôts du Sénégal au Mali)⁵⁹⁸. Les entrepôts du Sénégal au Mali, ouverts en 2006 à Bamako, prolongent utilement les EMASE de Dakar. De l'avis de certains, ce port sec qui s'étend sur quelques six hectares, a très rapidement connu un essor important car il permet une rotation plus rapide des wagons et camions de marchandises entre Dakar et Bamako⁵⁹⁹.

Cependant, les avantages accordés au Mali n'ocultent pas les problèmes rencontrés par les chargeurs maliens transitant par le port de Dakar. Ces problèmes s'illustrent à travers d'une part, le séjour de leurs marchandises dans le port, et d'autre part par la nature des relations entre l'autorité portuaire sénégalaise et celle chargée de la gestion des entrepôts maliens.

⁵⁹⁶ Source : <http://www.portdakar.sn/>. Dernière visite le 1^{er} octobre 2010.

⁵⁹⁷ Nous pouvons citer la Côte d'Ivoire avec les E.M.A.C.I. (entrepôts maliens de la Côte d'Ivoire). C'est exactement le même principe car il s'agit de réaliser l'objectif d'intégration fixé par la communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union économique et monétaire ouest africaine.

⁵⁹⁸ En effet, cet accord a été signé par les deux pays depuis le 13 mai 1995, mais il a fallu attendre le 9 décembre 2002 pour voir sa ratification par le Sénégal par la loi n° 2002-29 du 9 décembre 2002, J.O.S. n° 6179, 28 août 2004.

⁵⁹⁹ FALL (A.), « *Les opérateurs maliens fatigués des tracasseries sénégalaises* »,

Source : <http://www.soninkara.com>, 6 novembre 2008. Dernière visite le 27 décembre 2008.

1- Les problèmes liés au séjour abusif des marchandises au port

D'après son rapport financier de 2009⁶⁰⁰, le chiffre d'affaires du P.A.D. a connu un léger repli de 0,08% par rapport à 2008. Il se chiffre cette année à **25. 024. 767. 529** FCFA (38. 150. 012,164 £)⁶⁰¹. À part la redevance conteneur qui a connu une hausse significative⁶⁰², tous les autres services ont connu soit une stagnation⁶⁰³ ou une baisse remarquable⁶⁰⁴ et parmi ces derniers, le transit malien se place en bonne position. Il faut souligner néanmoins que le transit malien vient de connaître sa baisse d'activités depuis 5 ans. En effet, de 2005 à 2009 le chiffre d'affaires de ce transit est reparti de la façon suivante:

TRANSIT DES MARCHANDISES MALIENNES AU P.A.D (Unité de mesure en tonnes)

2005	2006	2007	2008	2009
402 229	543 527	586 580	663 694	603 228 ⁶⁰⁵

Cette baisse d'activité, imputable en partie à la crise économique, est aussi liée aux problèmes de séjours des marchandises que rencontrent les chargeurs maliens. En d'autres termes, les marchandises transitant au port de Dakar pour le Mali subissent très fréquemment des retards occasionnant des taxes de stationnement pour séjours

⁶⁰⁰ ANONYME, « Hausse de 6 % de la dette et recul de bénéfice de 700 millions de FCFA : Le Port de Dakar en eaux troubles », Walfadjri, Quotidien sénégalais, 17 août 2010, pp. 5-6.

⁶⁰¹ Source : <http://www.portdakar.sn>. Dernière visite le 5 octobre 2010.

⁶⁰² La redevance conteneur, qui est à sa 2^{ème} année d'application, a connu une hausse de 42,34%. En effet, elle est passée de 2. 255. 856. 309 .000 FCAF (3.439.183.22,376 £) à 3. 211. 022. 112 FCFA (4.895.171,653 £)

⁶⁰³ Il en ainsi des chiffres des services rendus aux navires qui stagnent depuis 3 ans à 11.000.000.000 FCFA (16. 769. 391, 856 £).

⁶⁰⁴ Les redevances domaniales, d'après le rapport, ont connu une baisse importante de 15, 24% par rapport à 2008.

⁶⁰⁵ Source : <http://www.portdakar.sn/spip.php?article27>. Dernière visite le 20 septembre 2010.

abusifs. Certes, la création des entrepôts est une solution juridique mise en place par le port de Dakar en vue de résoudre le problème du séjour prolongé de la marchandise en transit, mais les lenteurs et tracasseries⁶⁰⁶ administratives n'ont pas disparu pour autant constituant ainsi un véritablement goulet d'étranglement surtout s'agissant des marchandises périssables. Les lenteurs administratives, ou parfois le défaut de moyens d'évacuation rapide⁶⁰⁷, font que les marchandises excèdent la durée d'entreposage réglementaire. Ces difficultés cumulées aux tracasseries douanières occasionnent ainsi des pertes pour des opérateurs déjà perturbés par l'absence d'accès à la mer de leur pays. Cette situation est préoccupante quand nous savons que *« la lenteur et la complexité des procédures jouent un rôle important dans l'accroissement du coût d'accès à la mer et aux marchés mondiaux. Les procédures trop complexes et une documentation excessive contribuent à l'encombrement des ports, entrepôts et zones de stockage... »*⁶⁰⁸.

Face à cette situation, le port de Dakar a essayé de réagir. C'est ainsi qu'en plus de la création des entrepôts (EMASE), des réflexions ont été faites par la douane et le port dans le sens de l'amélioration des conditions de travail des opérateurs intervenant au port de Dakar⁶⁰⁹.

⁶⁰⁶ C'est peut-être l'occasion de décrier une pratique inadmissible qui ne concerne pas directement les ports sénégalais, mais plutôt les contrôles routiers. En effet, l'acheminement des marchandises de transit vers le Mali par voie routière est redouté, de plus en plus, par les chargeurs. Les contrôles sont trop fréquents et ponctués de pourboires forcés mettant ainsi les transporteurs dans l'embarras. Ce qui fait que les marchandises qui sortent indemnes de ce parcours reviennent beaucoup plus chères à la population malienne.

⁶⁰⁷ Ce problème n'est pas typique au Sénégal, au contraire tous les pays côtiers servant de transit à ceux qui sont sans littoral connaissent les mêmes obstacles. Pour les résoudre, les solutions juridiques adoptées varient d'une sous-région à l'autre.

⁶⁰⁸ Rapport de la C.N.U.C.E.D. du 16 décembre 1994 sur le *« Résumé de la situation actuelle et des difficultés rencontrées à l'échelle sous régionale et régionale dans le domaine du transport et transit »*, Source: U.N.C.T.A.D/LL D C/SYMP/4.

⁶⁰⁹ Source : <http://www.douanes.sn>. Dernière visite le 2 octobre 2010.

En effet, depuis la mise en place du système *« Gaindé »*, la douane essaie de réfléchir sur la manière de rendre la procédure plus simple et plus rapide dans le but de soulager les opérateurs.

Si la taxe de stationnement prolongé est destinée à discipliner un problème juridique majeur qu'est celui de séjour abusif, elle constitue néanmoins une pénalité pour les opérateurs maliens. De ce fait, il serait impératif pour le Sénégal d'instituer une règle juridique qui permettrait, peut être, aux opérateurs des marchandises en transit de bénéficier des délais plus longs, et même instaurer une exonération pure et simple pour les marchandises à destination du Mali⁶¹⁰.

2-Le problème des relations entre l'Autorité portuaire et l'Autorité gestionnaire des Entrepôts du Mali

Nous constatons certes, à travers la création des entrepôts, une réelle volonté des pouvoirs publics sénégalais et maliens de répondre aux besoins des opérateurs économiques. Ces entrepôts disposent du monopole du stockage des marchandises et de leur évacuation comme le prévoit l'ordonnance malienne n° 61 C.M.L.N du 3 novembre 1973 portant création de l'Office de gestion des zones franches du Mali⁶¹¹. L'ensemble des textes concernant la desserte portuaire vers le Mali confie à cet organisme national des missions de service public. Il est ainsi gestionnaire des entrepôts. Comme souligne Monsieur SAVADOGO les entrepôts constituent « ...un acte unilatéral qu'ils (les Etats sans littoral) tirent de leur existence juridique, c'est à lui qu'ils sont subordonnés au premier chef et par rapport à lui qu'ils sont appliqués ou contestés. Aussi bien, l'acte unilatéral étatique se situe dans une logique contractuelle »⁶¹².

⁶¹⁰ ASSOGHBA (F.), « La desserte portuaire des pays enclavés du Niger, du Burkina-Faso et du Mali par le port de Cotonou », Communication lors du séminaire international sur la « La desserte portuaire des pays sans littoral », *op. cit.*, p. 408.

Cette solution a été adoptée par l'autorité portuaire béninoise pour les États sans littoral dont les marchandises transitent par le port de Cotonou. En effet, elle a purement et simplement exonéré la marchandise, à destination de ces pays, de la taxe de passage et de la taxe de stationnement prolongé qui était une pénalité pour les enlèvements tardifs à compter du 10^e jour après le départ du navire.

⁶¹¹ En effet, celle-ci stipule que cet organisme « a pour mission d'organiser l'évacuation des produits en transit à destination ou en provenance du Mali ».

⁶¹² SAVAGADO (L.), « Essai sur une théorie générale des États sans littoral : l'expérience africaine », Paris, L.G.D.J., 1997, p. 50.

Cette interprétation n'est pas exempte de difficultés surtout lorsque survient un conflit entre l'autorité portuaire et celle chargée de la gestion des entrepôts comme ça a été le cas au port de Dakar⁶¹³.

Entreprise à gestion privée, le P.A.D. a pour objectif de rentabiliser l'exploitation de ses aires de stockage. De ce fait, la priorité dans l'octroi des meilleures places portuaires doit être donnée aux opérateurs susceptibles de faire plus de recettes. Or, malgré son trafic le Mali n'était pas à l'époque le genre d'opérateur capable de jouer ce rôle. C'est donc en bonne logique commerciale que le P.A.D avait accordé des emplacements plus intéressants à certains opérateurs. Cette option a occasionné un conflit avec le Mali. Pour résoudre ce litige les deux pays ont fait appel aux accords de coopération notamment à la convention du 8 juin 1963 concernant les modalités d'utilisation des installations portuaires du Sénégal affectées aux opérations de transit du Mali⁶¹⁴. Toutefois ces accords qui illustrent « *la solidarité africaine* »⁶¹⁵ ne suffisent pas toujours à prévenir les conflits ni à régler toutes les hypothèses de responsabilité. C'est ce qui explique, sans doute, que le Sénégal à l'instar des autres États côtiers africains prône la responsabilité exclusive de l'Autorité chargée des entrepôts maliens. En effet, l'interprétation des accords de création d'entrepôts permet de retenir l'idée suivante : « *toute marchandise endommagée à l'intérieur de la zone franche entraîne la responsabilité exclusive de l'autorité chargée de la gestion des entrepôts* »⁶¹⁶.

⁶¹³ NDENDE (M.), « *Traitement juridique du problème de l'enclavement des pays d'Afrique de l'ouest et du centre* », *op. cit.*, pp. 225-226.

Voir aussi pour le principe de la réciprocité l'article 4 de l'Accord entre le gouvernement de la république du Mali et le Gouvernement de la République du Sénégal relatif à la création des entrepôts du Sénégal au Mali, J.O.S. n° 6179, 28 août 2004.

⁶¹⁴ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 122.

⁶¹⁵ En effet, ces accords existent un peu partout en Afrique. Ils sont utiles à la résolution des problèmes susceptibles de survenir dans les rapports entre les deux autorités. Il en est ainsi de l'Accord de coopération conclu, en matière de transport et de transit maritime, entre le Bénin et le Niger le 15 janvier 1975.

⁶¹⁶ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 123.

Cette idée traduit une véritable canalisation de la responsabilité laissant ainsi le chargeur dans une situation qui n'est pas très confortable. Ce dernier se trouve de ce fait dans une incertitude totale ; ce qui fait dire au professeur Martin NDENDE que : «*la plupart du temps, c'est le chargeur qui est pris entre le marteau et l'enclume* »⁶¹⁷. Cette situation qui n'est pas typique au Sénégal fait que les éventuels conflits sont le plus souvent résolus en faisant référence aux accords de syndicat qui, selon toujours le professeur NDENDE, «*permettent aux représentants de l'État enclavé de traiter directement avec les syndicats des opérateurs de manière à faire en sorte qu'en cas de responsabilité, ce soit l'acconier qui réponde parce que c'est l'autorité qui matériellement manipule la marchandise* »⁶¹⁸.

Pourtant, ce serait plus simple d'introduire dans les accords de coopération des articles explicites en matière de responsabilité, ce qui permettrait aux chargeurs d'avoir un sentiment de sécurité dans l'exercice de leurs activités.

Au total, à propos de la desserte vers le Mali, nous souhaitons une révision des accords de coopération pour prendre en compte les préoccupations des opérateurs intervenant dans ce domaine. Cela nous semble essentiel car le Sénégal reste un partenaire privilégié pour le Mali en matière de transit, privilège qu'il doit s'atteler à préserver avant que le marché malien tant convoité ne se détourne vers les ports concurrents. À cela s'ajoutent un assouplissement des procédures administratives et douanières, mais aussi l'accélération de la remise en état de la desserte routière⁶¹⁹ et surtout ferroviaire. Ces aménagements inciteront le Mali à continuer de bénéficier encore davantage des équipements portuaires sénégalais⁶²⁰.

⁶¹⁷ NDENDE (M.), *op. cit.*, p. 225.

⁶¹⁸ NDENDE (M.), *op. cit.*, p. 225.

⁶¹⁹ FALL (B.), « *Mali-Sénégal: Journées du corridor Dakar-Bamako* », Walfadjri, Quotidien sénégalais, 2 août 2010.

⁶²⁰ Il faut signaler que le Mali reste satisfait de la prestation fournie au niveau du P.A.D. à cause de la modernisation des installations et des avantages consentis par les autorités portuaires sénégalaises. Mais, du moment que la fréquentation d'un port dépend aussi des intérêts escomptés, le Sénégal devrait s'atteler

B. La simplification des lourdeurs administratives et le recouvrement de la redevance

Nous allons nous intéresser d'abord à la simplification des lourdeurs et lenteurs administrative et douanières (1) avant d'étudier le recouvrement de la redevance domaniale

1- La simplification des lenteurs administratives et des lourdeurs douanières

L'évolution du trafic des marchandises et le développement des caractéristiques des navires ont un impact significatif sur l'aménagement des installations portuaires. Ceci est vrai pour tous les ports du monde et en particulier pour ceux d'Afrique. Pour répondre aux besoins des navires, les autorités portuaires prennent des mesures diverses et variées qui concernent aussi bien la qualité des services de transport ⁶²¹ que la réduction et la rationalisation des formalités administratives et de contrôles⁶²².

À Dakar, les autorités portuaires tentent tant bien que mal de moderniser les outils nécessaires à l'accomplissement des formalités administratives et douanières. Des mesures de simplifications et d'harmonisation des procédures douanières ont été adoptées conformément aux recommandations de la convention « *FAL* » et d'autres textes internationaux et communautaires. Au demeurant, le Sénégal a ratifié beaucoup de conventions internationales et de textes communautaires qui contiennent des dispositions intéressant les formalités administratives et douanières des ports. Parmi ceux-ci, nous pouvons citer :

à rendre beaucoup plus attractifs ses espaces portuaires afin d'éviter les mauvaises surprises de la concurrence.

⁶²¹ BAKAYOKO (A-D.), « *Rails/Route: vecteur d'intégration régionale* », Communication lors du 31^e conseil annuel de l'A.G.P.A.O.C. du 21 au 25 avril 2008, Source: <http://www.agpoac>. Dernière visite le 10 juillet 2010.

⁶²² « *Douanes, immigration, inspection sanitaire, phytosanitaire, autorités portuaires, de sécurité maritime et protection de l'environnement* », cité par BETHENOD (J.), *op. cit.*, p. 170

- Au plan international, la convention sur la facilitation du trafic international adoptée à Londres le 9 avril 1965. Cette convention appelée « *FAL* »⁶²³ recommande la mise en place des comités de facilitation dans les ports. À cet égard, les États signataires⁶²⁴ s'engagent à faciliter et à accélérer le trafic maritime international. Les avantages de la convention FAL résident dans des procédures simplifiées, les facilités d'entreposage et la normalisation du traitement de l'échange de données⁶²⁵.
- Au plan communautaire, des mesures ont été prises sous l'initiative de l'Association pour la gestion des ports de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (A.G.P.A.O.C)⁶²⁶. Il s'agit des comités nationaux recommandés par la convention « *FAL* » précitée. Ces commissions « *FAL* » ont pour missions d'envisager la mise en œuvre des mesures de facilitation des procédures et la

⁶²³ La convention FAL est entrée en vigueur le 5 avril 1967. Il faut préciser qu'elle n'est pas la première convention à s'intéresser à la facilitation du trafic maritime. En effet, le premier texte international s'intéressant aux administrations douanières est la convention du 3 novembre 1923. Cependant, celle-ci, signée à Genève par 39 États dont quatre africains (Afrique du Sud, Égypte, Maroc et Tunisie), n'a pas été ratifiée par le Sénégal.

⁶²⁴ En plus du Sénégal, plusieurs États africains ont signé cette convention. Il s'agit de: Algérie, Bénin, Burkina-Faso, Cameroun, Cap-Vert, Centrafrique, Congo, Égypte, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Côte d'Ivoire, Kenya, Madagascar, Mali, Mauritanie, Maurice, Maroc, Mozambique, Niger, Nigéria, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Togo, Tunisie, Tanzanie, Zaïre, Zambie.

⁶²⁵ En plus de la convention « *FAL* », nous avons aussi :

- La convention de NEW-YORK du 8 juillet 1965 sur le commerce de transit des pays sans littoral. Cette convention est fondée sur le principe du droit d'accès à la mer. Selon l'article 3 de cette convention, « *les parties contractantes s'engagent à fournir des moyens de transport et de manutention adéquates pour assurer le trafic de transit et à opter pour des procédures rapides et une documentation simplifiée* ». Voir NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 297.

- La convention de Kyoto du 18 mars 1973 sur la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers. Cette convention, signée par 44 États africains, recommande, en son article 2, aux États signataires, de se conformer à des normes et pratiques dans le but d'assurer une harmonisation des régimes douaniers. Voir Mélanges, n° 132484, pp. 1-57.

⁶²⁶ Nous reviendrons sur cette association dans nos développements, mais il faut retenir que lesdites mesures ont été prises à l'occasion des séminaires de formation et de vulgarisation des conventions maritimes internationales intéressant l'Afrique de l'Ouest et du Centre. L'objectif de ces séminaires est d'encourager les ports membres à appliquer les normes et pratiques recommandées par la convention « *FAL* » et d'établir des comités nationaux. Il en est ainsi du séminaire de formation et de vulgarisation sur la convention FAL organisé à Dakar en 1977. Voir « *Lettre d'A.G.P.A.O.C.* » du 5 mai 1995.

simplification des formalités dans les ports africains⁶²⁷. Dans cette perspective, plusieurs accords de coopérations en matière de facilitation du transit des marchandises des pays sans littoral ont été signés par les pays de l’Afrique de l’Ouest. Il s’agit notamment de la convention TRIE CEDEAO⁶²⁸ (Communauté Économique des États de l’Afrique de l’Ouest et du Centre) relative au transit routier interétatique des marchandises signée le 29 mai 1982 par les États membres de la CEDEAO. Cette convention prévoit la mise en place d’un régime international de transit en Afrique de l’Ouest. Il s’agit d’un document unique (document T.F) visant à remplacer les documents et formalités de douanes nationaux.

L’application des instruments internationaux précités s’est traduite au Sénégal par le décret n° 94-814 du 30 juillet 1994 sur les procédures administratives et douanières, ce décret, comme nous l’avons souligné⁶²⁹, a introduit la procédure douanière simplifiée pour le traitement des opérations de transbordement, dénommée « *déclaration simplifiée de transbordement* ». Néanmoins, des améliorations restent à faire surtout s’agissant du comportement de ceux qui doivent appliquer la réglementation. Nombre d’usagers⁶³⁰ qui acheminent leurs marchandises au Sénégal via conteneurs se plaignent des tarifs douaniers non justifiés. À titre d’illustration, la marchandise (par conteneur) au départ de Saint-Nazaire doit faire l’objet d’une déclaration préalable au port de Saint-Nazaire. Cette déclaration est obligatoire par les marchandises dont la valeur FOB est supérieure ou égale à **3. 000. 000 FCFA (4.573,47 £)**. À défaut, de cette déclaration, l’usager encourt des frais s’élevant à 20% de la marchandise. Même, si

⁶²⁷ GHELBER (X.), « *Appui au secteur des transports maritimes au Congo* », Rapport OMI, décembre 1993, p. 12, Source : <http://www.imo.org/>. Dernière visite le 30 septembre 2010.

⁶²⁸ Organisation économique créée par le traité de Lagos du 28 mai 1975, la C.E.D.E.A.O. regroupe quinze États de l’Ouest africain: Bénin, Burkina, Cap-Vert, Côte d’Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée Bissau, Guinée Equatoriale, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo. Son objectif principal est de favoriser l’intégration économique en promouvant la constitution d’un marché intrarégional.

⁶²⁹ Voir section 2 du chapitre 1^{er} du titre 1^{er} de notre 1^{ère} partie, pp. 40 et s.

⁶³⁰ Ces usagers ont été rencontrés lors de nos travaux de recherche à Dakar.

cette procédure appelée « *contournement de COTECNA* » est légale⁶³¹, il faudrait revoir les modalités de recouvrement des frais d'amende. En effet, ceux-ci sont fixés par le fonctionnaire de douane qui, parfois, se base sur la seule capacité du conteneur c'est-à-dire 20 pieds ou 40 pieds. L'utilisateur n'a aucun choix que de s'en acquitter. À ce comportement douanier, s'ajoute la diversité des formalités administratives à accomplir, formalités qui sont très souvent retardées par les coupures d'électricité que connaît le port.

Pour remédier à cet obstacle, nous pensons que serait très important un système qui permettrait de coordonner le travail des différentes autorités à l'enceinte du port serait. Cela pourra se faire par le biais de guichets administratifs uniques pour les opérateurs qui n'auraient à traiter qu'avec un seul organisme administratif. De ce fait, ils n'auraient donc à envoyer qu'une seule fois les informations relatives aux marchandises importées quelles qu'elles soient. Ce système de guichet unique pourra simplifier et accélérer les formalités concernant l'arrivée, le départ et les autorisations de mouvement des navires. Il s'agira d'installer dans le port un point de contact unique auprès duquel les navires pourraient s'acquitter de toutes les formalités nécessaires ou, à défaut, un bureau d'assistance qui indiquerait les formalités à remplir, la meilleure manière de procéder et les lieux à s'adresser. Dans tous les cas, les contrôles effectués par les différents organismes doivent être coordonnés afin de limiter, dans la mesure du possible, les interférences avec l'activité des navires. Il s'agira juste d'approfondir la politique de facilitation des formalités initiée par le port depuis 1994 et renforcée par l'accord du 11 mai 2000⁶³². Ladite mesure pourra intégrer aussi la desserte terrestre pour une meilleure exploitation de la complémentarité entre le transport maritime et la

⁶³¹ Source : <http://www.portdakar.sn/spip.php?article31>. Dernière visite, le 20 septembre 2010.

⁶³² Dans cette optique, le port de Dakar a entamé depuis 2006 le deuxième volet du système « *Gaindé* ». L'objectif est toujours de moderniser la procédure de dédouanement des marchandises. Ainsi, cette seconde phase doit aboutir à la mise en œuvre d'une procédure de dédouanement entièrement dématérialisée au port de Dakar. Voir, DABO (B.), « *Amélioration des affaires; le port s'engage à fonctionner 24 heures sur 24 d'ici 2010* », Sud Quotidien, 19 mars 2009, p. 10.

route. Il faudra que la chaîne de logistique favorise les opérations maritimo-terrestres sans rupture de charge.

Nous savons déjà qu'au Sénégal, les parcours terrestre et maritime relèvent de contrats de régime et de couvertures de risques différents. Le transport multimodal à maillon maritime ne dispose pas de régime juridique adapté avec toutes les conséquences qui en découlent: double documentation, double contrat d'assurance. Cela multiplie les procédures administratives et représente une importante perte de temps surtout pour les armateurs devant assurer l'acheminement des marchandises vers les pays sans littoral comme le Mali. Il serait intéressant qu'il existe un cadre légal basé en ce sens sur un large consensus⁶³³. Un tel consensus devra prendre en compte les priorités des pays sans littoral. C'est ce qui a, peut être, motivé les ministres en charge du transport des pays du Sénégal, du Mali et Burkina Faso qui se sont réunis les 11 et 12 janvier 2010 pour mettre en place un corridor Ouadougou-Bamako-Dakar. L'objectif recherché est ainsi de supprimer les barrières administratives et réglementaires afin d'assurer une libre circulation des personnes et des biens⁶³⁴. En effet, la compétitivité dépend également de la qualité et de la fluidité des réseaux de transport terrestre qui le desservent. « *Les bénéficiaires de cette concurrence commerciale émergente seront les pays qui ont, à la fois, des ports efficaces, un bon réseau routier sans barrage, un réseau de chemin de fer opérationnel et des postes frontaliers avec le moins de formalités administratives* »⁶³⁵. Ainsi, en plus de l'accélération des formalités relatives aux navires, le système de guiche administratif

⁶³³ ANONYME, « *Mondialisation et compétitivité: la nécessité de renforcer les relations entre les ports africains* », Source : [http:// www.the Dakar Times.sn](http://www.theDakarTimes.sn). Dernière visite le 27 novembre 2009.

⁶³⁴ ANONYME, « *Transport: Mise en place d'un corridor Ouagadougou-Bamako-Dakar* », Source: <http://www.seneweb.com>. Dernière visite le 13 janvier 2010.

Pour l'aboutissement de ce corridor, il a été décidé la création d'un comité unique inter-États. Ce dernier a pour mission d'assurer la coordination, au niveau national et entre les trois pays, des activités de conception, de construction, de réhabilitation, de réalisation et de financement des infrastructures visant à assurer la facilitation du transport et du transit routier et/ou ferroviaire le long du corridor.

⁶³⁵ HARDING (A.), PALSSON (G.), RABALLAND (G.), *Ports et transport maritime en Afrique de l'Ouest et du Centre: les défis à relever*, Document de travail SSATP n° 84F sur le « *Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne* », mai 2007, *op. cit.*, p. 25.

unique devra également contribuer à accélérer les formalités nécessaires au transport dans l'arrière-pays, à destination des zones enclavées⁶³⁶.

L'attractivité d'un port est liée à la compétitivité de ses services, à la qualité et à la fiabilité du service rendu mais aussi aux bonnes liaisons avec l'arrière-pays. Pour l'opérateur de commerce extérieur, le choix de « *la porte d'entrée ou de sortie* » est également fonction de la façon dont son produit sera traité du point de vue douanier⁶³⁷. Et cela dépend d'un ensemble de conditions dont les modalités de recouvrement des redevances domaniales.

2- Le recouvrement de la redevance

Au Sénégal, la tarification portuaire doit toujours être soumise à l'approbation des pouvoirs publics avant de subir des changements importants. Les pouvoirs publics sénégalais peuvent ainsi contrôler si la politique tarifaire est satisfaisante du point de vue national. Dans ce pays, les redevances liées à l'octroi des concessions sont longtemps restées un instrument d'incitation économique à l'activité portuaire perçue à juste titre comme une mission d'intérêt national et de ce fait, comme un service public. Aujourd'hui, le Code du domaine de l'État en son article 37 alinéa 2 pose deux critères cumulatifs pour la détermination du montant de la redevance: il s'agit de la valeur locative de la dépendance domaniale⁶³⁸ et de la valeur des avantages de toute nature que le bénéficiaire peut retirer de l'occupation. L'alinéa 2 est ainsi rédigé : « *L'attributaire est tenu au paiement d'une redevance dont le montant est déterminé en fonction de la valeur du terrain et en cas d'exploitation commerciale, industrielle ou artisanale, des avantages de toute nature qu'il peut retirer de l'occupation* »⁶³⁹. Le

⁶³⁶ GUEYE (M.), « *Transbordement sous-régional : Le port autonome de Dakar en position de leader* », Le SOLEIL, mars 2007, *op.cit.*, p. 10.

⁶³⁷« A. V, « *Derrière le port, il y a la douane* », N.P.I., 30 juillet 1998, p. 274 », cité par GUEGUEN-HALLOUET (G.), *op. cit.*, p. 281.

⁶³⁸ Ce critère est une jurisprudence constante en France, Voir C. E. français, 7 mai 1980, S. A. Les marines de Cogolin, Lebon, p. 215.

⁶³⁹ Article 37 alinéa 2 de la loi n° 76-66 du 2 juillet 1976, déjà citée.

second critère justifie ainsi la prise en compte du chiffre d'affaires et des bénéfices dont l'occupation du domaine doit permettre la réalisation.

Les redevances ont acquis un caractère économique au moment où l'élément variable s'est imposé à côté de l'élément fixe. Cependant, nous souhaitons que le juge sénégalais s'implique davantage dans le contrôle de la fixation de cette redevance au-delà de l'erreur manifeste d'appréciation⁶⁴⁰. Le pouvoir de fixer des barèmes reste toutefois encadré. Le juge a l'obligation de vérifier que les tarifs des redevances domaniales ne présentent pas un caractère discriminatoire ou disproportionné lorsque les conditions d'occupation sont à peu près identiques.⁶⁴¹

Un autre point est à déplorer aussi concernant le recouvrement de la redevance domaniale au Sénégal. Il s'agit de la nature même des redevances. Nous savons que les redevances d'occupation du domaine public portuaire sont dues lorsqu'il y a une occupation privative; elles n'ont pas, de ce fait, un caractère fiscal. Elles ne constituent pas un loyer, mais la contrepartie du droit d'occuper le domaine. En ce sens, le Port de Dakar ne peut pas, en théorie, faire valoir de privilège d'aucune sorte auprès d'un occupant en difficulté. Cette situation est regrettable pour le port car, en cas de procédure collective, sa qualité de créancier chirographaire peut le mettre en position de ne pas recouvrer aussi facilement sa créance. Cette hypothèse illustre une fois de plus les contradictions du régime du domaine public portuaire: le régime restrictif a pour effet de fragiliser la position financière des occupants jusqu'à aboutir à une

⁶⁴⁰ Voir à défaut de jurisprudence sénégalaise, DE BIEUSSES (P-S.), « *L'incertitude du juge des référés sur le montant des redevances d'occupation du domaine fluvial* » concernant le jugement du Tribunal administratif de Lyon, 24 février 2005, A.J.D.A., n° 30, 12 septembre 2005, p. 1678. L'auteur apprécie le jugement du tribunal en ces termes : « *estimant que d'importantes incertitudes entachent la détermination des avantages que les opérateurs de réseaux sont supposés retirer de l'occupation respectivement du domaine public fluvial et du domaine public routier, le juge des référés du tribunal administratif de Lyon estime que l'obligation de verser des redevances prévues par son contrat à la Compagnie nationale du Rhône n'est pas certaine dans son montant* ».

⁶⁴¹ Voir la loi de 1965 portant Code des obligations de l'administration du Sénégal, mais aussi la loi de 1994 sur la concurrence au Sénégal.

situation éminemment paradoxale⁶⁴². Les ports sénégalais (du moins celui de Dakar) sont ainsi conduits à intervenir pour sauvegarder de telles activités, procédant ainsi à une véritable mise sous perfusion des opérateurs. La méthode qui en découle risque d'être celle du non recouvrement de leurs redevances domaniales. Le régime domanial dont la vocation est justement de protéger le service public portuaire, se trouve être à l'origine de deux effets pervers incontournables qui immobilisent aussi bien les occupants que les autorités portuaires. D'une part, les autorités portuaires sont entraînées à soutenir des occupants qui n'ont aucune solidité, au risque de supporter des responsabilités qui incombent aux opérateurs privés. D'autre part, elles risquent, peut être, une censure juridictionnelle en ce que leur libéralité s'interprète comme une aide d'État⁶⁴³.

Comme, nous le constatons, le délabrement financier des opérateurs se répercute sur le port qui, dans la suite logique de ce processus, ne peut rien récupérer de la disparition d'un occupant. Cette situation ne préjudice pas seulement l'occupant, elle entraîne à sa suite l'autorité portuaire. Ces deux intervenants ont donc un intérêt commun car ce qui renforce l'un est susceptible de sécuriser l'autre.

Au final, pour pallier tous ces aléas nous souhaitons que des lois portuaires sénégalaises sur les tarifs applicables soient bien élaborées et que les autorités portuaires participent de manière déterminante à la définition et à l'homologation des barèmes tarifaires afin d'assurer une meilleure maîtrise des coûts des auxiliaires de transport maritime. Cette politique d'assouplissement des contraintes tarifaires pourrait être suivie d'un renforcement de la sécurité dans les ports.

⁶⁴² ROSGOVAS (J.), *op. cit.*, p. 84.

Si en France cette situation a été déplorée par la cour des comptes depuis 1999 (voir rapport public de la cour des comptes 1999, Source : www.comptes.fr/Cour-des-comptes/publicatons/rapports/politique-portuaire/pportuaire14htm) au Sénégal, elle ne semble pas faire débat, du moins pour l'instant.

⁶⁴³ ROSGOVAS (J.), *op. cit.*, p. 90.

§ 2. La nécessité d'assainissement des métiers portuaires et le renforcement de la sécurité et de la sûreté portuaires

La réussite portuaire dépend d'un ensemble d'éléments parmi lesquels l'intervention de différents professionnels. Cependant, si une telle intervention n'est pas bien réglementée (A), elle peut devenir une source d'insécurité aussi bien pour les usagers que pour le port (B).

A. L'assainissement des métiers portuaires

L'environnement maritime est marqué par l'émergence et le développement des ports dont l'objectif primordial est la recherche de l'amélioration de la compétitivité. Le P.A.D. s'est engagé dans cette voie et a procédé, entre autres, à :

- l'élaboration d'un schéma directeur pour baliser son développement futur⁶⁴⁴ ;
- la définition d'une stratégie commerciale⁶⁴⁵ ;
- l'assainissement de son environnement réglementaire.

Sur ce dernier point, les différents séminaires organisés par le port de Dakar ont été l'occasion pour les participants de préconiser l'assainissement des professions portuaires⁶⁴⁶ à tel point que le conseil interministériel du 3 avril 1997 sur le port en a fait une recommandation particulière. Ainsi, l'accès aux professions portuaires a été réorganisé compte tenu des nombreuses demandes émanant de personnes physiques ou morales dont l'activité principale est sans lien direct avec la profession. Par ailleurs, il a été prévu, lors de ce conseil, le transfert du pouvoir d'agrément⁶⁴⁷ du Ministre en charge des transports maritimes au Directeur Général du port. Ce transfert devrait permettre de suivre les

⁶⁴⁴ Il en est ainsi du projet des « *chantiers du futur* » déjà cité.

⁶⁴⁵ DIOP (A.), *op. cit.*, p. 31.

⁶⁴⁶ DIOP (A.), *op. cit.*, p. 34.

⁶⁴⁷ En effet, la bonne image d'un produit portuaire passe par le professionnalisme de tous les intervenants qui contribuent, de près ou de loin, à son élaboration. Ces professionnels ont besoin de l'agrément des autorités pour exercer leurs opérations portuaires.

activités exercées au sein du port et de prendre, si nécessaire, les mesures de correction qu'imposerait la situation par la suspension, voire l'annulation de l'agrément⁶⁴⁸ de la société pour défaut d'activité. Ces mesures de correction sont prévues par les articles 15 et 16⁶⁴⁹ de l'arrêté ministériel n° 806 M.T.P.U.T.M.C.A. du 24 janvier 1970 portant approbation du cahier des charges-type prévu à l'article 1^{er} du décret n° 60-454 du 29 décembre 1960⁶⁵⁰. Donc, aucune difficulté ne devrait a priori avoir lieu pour l'exercice des métiers portuaires. Néanmoins, il existe un flou découlant de l'incompréhension d'exercice de certaines de ces professions. Il en est ainsi de la consignation et du commissionnaire en douane.

Concernant la consignation, il faudrait réfléchir aux conditions d'exercice ou plutôt d'obtention de l'agrément. Ce qui permettrait de mettre en adéquation les critères d'éligibilité à la fonction consignataire pour une meilleure adéquation avec les exigences de cette activité. La plupart des consignataires ne dispose pas de qualification ou de formation appropriée, ce qui aboutit à des situations complexes résultant des conflits liés à la différence des offres de prestation dont le faible niveau fausse naturellement la concurrence, et ce malgré l'existence d'un barème officiel approuvé par les autorités compétentes⁶⁵¹. En effet, on compte aujourd'hui 79 sociétés agréées en qualité de consignataire au port de Dakar. Sur celles-ci, seules 14 ne font que de la consignation ; les autres disposant d'agréments multiples (consignation, manutention, transit, shipchandling)⁶⁵².

⁶⁴⁸ Décret n° 68-714 du 21 juin 1968 réglementant provisoirement les conditions d'agrément des entreprises exerçant tout ou partie de leurs activités sur le domaine portuaire et les conditions d'homologation de leurs tarifs. J.O.S., 13 juillet 1968. Voir aussi loi n° 2002-22 du 16 août 2002 portant Code de la marine marchande du Sénégal, J.O.S. n° 6060, 17 août 2002 déjà citée.

⁶⁴⁹ L'article 15 énonce que : « *Faute pour l'entreprise de remplir les obligations qui lui sont imposées par le cahier des charges et sauf cas de force majeure dûment constaté, elle encoura le retrait provisoire ou définitif de son agrément...* ».

⁶⁵⁰ Arrêté ministériel n° 806 M.T.P.U.T.M.C.A. du 24 janvier 1970 portant approbation du cahier des charges type prévu à l'article 1^{er} du décret n° 60-454 du 29 décembre 1960, *op. cit.*

⁶⁵¹ DIOP (A.), *op. cit.*, p. 32.

⁶⁵² <http://www.portdakar.sn>. Dernière visite, le 10 octobre 2010.

La situation la plus alarmante est celle des commissionnaires en douane. Au Sénégal, cette profession est organisée par le décret n° 85-863 du 7 juillet 1983 portant règlement de la profession de commissionnaire en douane. L'article 1^{er} de ce décret considère comme commissionnaire en douane : *« toute personne physique ou faisant profession d'accomplir pour autrui les formalités de douane concernant la déclaration des marchandises importées ou exportées »*⁶⁵³.

Ledit décret soumet l'agrément du ministre des finances à des conditions très strictes. L'obstacle majeur de la profession repose sur le crédit d'enlèvement qui *« permet aux redevables d'enlever leurs marchandises au fur et à mesure des vérifications et avant liquidation et paiement des droits. Cela se fait sous la forme d'un dépôt entre les mains du trésorier général d'une soumission cautionnée, renouvelable chaque année. Cette caution garantit :*

- *Le paiement des droits et taxes exigibles ;*
- *Le paiement d'une remise de 1% du montant des droits et taxes liquidés ».*

Cependant, malgré l'existence d'une législation abondante, la profession de commissionnaire en douane n'est pas très bien protégée au Sénégal. En effet, le Code des douanes réserve un monopole de façade au commissionnaire en douane concernant la déclaration en douane. Il suffit d'effectuer une lecture comparée des articles 72, 71 et 73 pour s'en rendre compte.

L'article 72 énonce que : *«Nul ne peut faire profession d'accomplir pour autrui les formalités de douane concernant la déclaration en détail des marchandises s'il n'a été agréé comme commissionnaire en douane sauf dérogations prévues aux articles 71 et 73 ».*

⁶⁵³ Décret n° 85-863 du 7 juillet portant règlement de la profession de commissionnaire en douane, J.O.S., 20 juillet 1983.

Or, les articles 71 et 73 ouvrent respectivement l'activité de dédouaner, sans limitation de valeur, aux propriétaires des marchandises titulaires du crédit d'enlèvement et aux bénéficiaires d'autorisation de dédouaner pour autrui. La conséquence qui en résulte est le rétrécissement du marché pour le commissionnaire.

À cette situation se greffe un phénomène qui est apparu depuis quelque temps au port de Dakar. Il s'agit des commissionnaires ambulants. Ce phénomène dit « social⁶⁵⁴ » doit interpeller toute la communauté portuaire. Ces ambulants sont composés d'ex-employés des sociétés de transit, des diplômés des écoles de formation en transit, de l'enseignement secondaire et supérieur. En quête d'emploi, ils ont trouvé un créneau naturel d'intermédiation dans le transit. Leur système repose sur toute une chaîne de complicité au sein même du port. Placés entre le propriétaire des marchandises et le commissionnaire en douane, ils suivent personnellement les déclarations des marchandises, notamment à cause des relations tissées avec la douane. Le nombre d'infractions relevé par la douane permet de douter de la fiabilité de certains dossiers émanant de ces ambulants non agréés.

Cette situation a interpellé la communauté douanière qui a demandé la mise en place de la moralisation du secteur de transit. Elle consiste à replacer les commissionnaires en douane à leur position normale d'interlocuteurs privilégiés, voire exclusifs, de la douane en matière de dédouanement. Seulement, en attendant, le nombre de ces ambulants ne cesse de croître. Pourtant, cette situation peut être facilement réglée. Il s'agit juste d'appliquer la législation douanière après quelques modifications allant dans le sens de la protection de la profession de commissionnaire en douane. En réalité, ces ambulants ne sont que des intermédiaires et doivent se limiter à fournir des clients aux commissionnaires agréés. Ils se comportent comme des courtiers en transit et devraient être rémunérés comme tel. Il faudrait peut-être réfléchir à la création d'un cadre juridique de courtiers en transit, ce qui permettrait de lutter contre le chômage de

⁶⁵⁴ DIOP (A.), *op. cit.*, p. 35. Ce phénomène nous a été aussi confirmé lors de nos différents entretiens avec certains professionnels portuaires intervenant au port de Dakar.

ces personnes en légalisant leurs activités tout en ne portant pas préjudice aux commissionnaires agréés.

La situation des commissionnaires témoigne, une fois de plus, du problème de la réglementation (et de leur application) des professionnels portuaires. Cette situation, qui n'est pas spécifique aux commissionnaires en douane, concerne aussi les experts corps qui subissent la concurrence des experts non inscrits. Cette situation ne milite pas en faveur de la bonne compétitivité du port car les clients risquent de se perdre devant la floraison d'offres de services non réglementées. Au final, il se pose un problème de sécurité au moment où le Sénégal s'investit de plus en plus dans une politique de renforcement de la sécurité et de la sûreté de ses places portuaires.

B. Le renforcement de la police, de la sécurité et de la protection de l'environnement dans les ports du Sénégal

Au Sénégal, comme dans le reste de l'Afrique francophone⁶⁵⁵, le législateur est intervenu pour assurer et renforcer la police, la sécurité et la protection de l'environnement dans les ports en adoptant des textes juridiques. Il en est ainsi notamment du décret n° 65-342 du 19 mai 1965 portant Règlement d'exploitation du P.A.D., de la loi n° 65-032 du 19 mai 1965 relative à la police des ports maritimes, du décret n° 65-343 du 19 mai 1965 sanctionnant des peines de simple police certaines infractions à la police des ports maritimes⁶⁵⁶, de la loi n° 2002-22 du 16 août 2002 portant nouveau Code de la marine marchande et de la loi n° 2001-01 du 15 janvier portant Code de l'environnement⁶⁵⁷. Par ailleurs, pour rassurer davantage les usagers portuaires et être en conformité avec les recommandations de l'Organisation maritime internationale (O.M.I.), le Sénégal a pris des dispositions pour l'application du Code

⁶⁵⁵ Nous pouvons citer le décret camerounais n° 85-1278 du 26 septembre 1985 portant règlement de police et d'exploitation dans les domaines portuaires, mais aussi l'arrêté n° 1452 du 22 mai 1948 portant règlement de police du port de Pointe-Noire, *op. cit.*

⁶⁵⁶ Loi n° 65-032 du 19 mai relative à la police des ports maritimes du Sénégal 1965, *op. cit.*

⁶⁵⁷ Loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement sénégalais et son décret d'application n° 2001-282 du 12 avril 2001, J.O.S., 20 avril 2001.

international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (Code ISPS). L'application de ces instruments juridiques recèle des insuffisances qu'il convient de soulever afin de formuler des recommandations allant dans le sens de leur amélioration. Ainsi, à la lumière des textes précités, nous étudierons d'une part la police, la sécurité et la sûreté (1) et d'autre part la protection de l'environnement (2) dans les ports du Sénégal.

1. Police, sécurité et sûreté portuaires au Sénégal

La sécurité consiste en l'établissement des mesures ou des prescriptions tendant à éviter des dommages essentiellement de nature accidentelle. Au Sénégal, la sécurité maritime est dévolue à la police des ports maritimes. La notion de police correspond à l'ensemble des dispositions légales et réglementaires destinées à préserver l'intégrité matérielle des dépendances du domaine public, le bon ordre et la sécurité de ses activités, mais aussi à préserver la sécurité de la navigation dans les ports du pays.

a. Police et sécurité portuaires au Sénégal

a-1. Police portuaire au Sénégal

La police portuaire est le seul service public exclusivement exercé par les autorités publiques sénégalaises et ce, en application du principe selon lequel le pouvoir de police ne se délègue pas. La première mission de la police portuaire consiste à contribuer à la bonne organisation de l'accueil des navires et à veiller à l'utilisation normale des installations. Elle joue à certains égards un rôle économique appréciable en imposant une discipline aux usagers et, par voie de conséquence, en améliorant le déroulement des opérations. Sur les zones portuaires, il existe une coexistence de plusieurs polices. En effet, à côté de la police générale de l'ordre public (relative au pouvoir de police administrative générale du maire par exemple), il y a des polices spéciales (relatives à la sécurité de la navigation dans les ports maritimes c'est-à-dire relevant de la police portuaire en général). Dans le cadre de cette étude, l'accent sera mis sur la police spéciale propre au port. Cette police est prévue par différents textes juridiques parmi lesquels le décret n° 65-342 du 19 mai 1965 portant Règlement

d'exploitation du P.A.D., la loi n°65-032 du 19 mai 1965 relative à la police des ports maritimes et le décret n° 65-343 du 19 mai 1965 sanctionnant des peines de simple police certaines infractions à la police des ports maritimes. Ainsi, il convient d'évoquer les autorités chargés d'appliquer cette police avant de s'intéresser à l'étendue de leurs missions ainsi que les sanctions mises à leur disposition en cas d'infraction.

✓ Les autorités de police portuaire

Concrètement, les autorités chargées d'exercer la police portuaire sont les officiers et maîtres de port. Leur mission est de coordonner les mouvements des navires dans le port et d'en assurer la sécurité sous les ordres du directeur ou du commandant du port. En effet, selon l'article 12 alinéa 1.a de la loi n° 65-032 précitée, « *Les officiers et maîtres de port sont chargés en matière de police, de la sécurité des mouvements des navires, des épaves, des navires désarmés, des marchandises, de la salubrité du plan d'eau, de la conservation des fonds, des ouvrages d'accostage et du balisage, de la circulation sur le plan d'eau...* ».

Il existe des dispositions semblables dans pratiquement tous les règlements de police africains, notamment dans l'article 2 du règlement de police du port de Pointe-Noire, mais aussi dans l'article 6 de l'arrêté ministériel du 24 mai 1963 portant règlement de police du port d'Abidjan qui dispose que : « *Les officiers et maîtres de port surveillent et contrôlent l'éclairage des phares et bouées et l'état des moyens de signalisation et du balisage dans l'étendue du port et de ses dépendances. Ils se tiennent au courant de l'état des fonds et des conditions de navigabilité, donnent leurs ordres en conséquence...* ».

À travers ces dispositions, nous considérons que les officiers et maîtres de port africains exercent le même rôle qui consiste à assurer la sécurité de la navigation dans les eaux portuaires.

Comme leurs homologues africains, les officiers de port sénégalais remplissent leurs missions sous les ordres du directeur du port. Celui-ci est responsable de l'exploitation

du domaine portuaire et de la sécurité technique. En effet, selon l' article 12 de la loi de 1965 relative à la police des ports maritimes et l'article 2.3 du décret n° 65-342 approuvant le Règlement d'exploitation du P.A.D., « *le directeur du port a sous ses ordres, les officiers et maîtres de port, les ingénieurs, agents et pilotes assermentés...* ». On en déduit que les officiers de port sont des fonctionnaires mis à la disposition et placés sous l'autorité du directeur du port. Ce qui fait qu'ils reçoivent une rémunération en deux volets : un salaire de fonctionnaires augmenté d'un régime indemnitaire. Ce statut sénégalais n'est pas différent de celui qui existe dans les ports africains. En effet, nous trouvons les mêmes privilèges⁶⁵⁸ dans le décret n° 85-1278 du 26 septembre 1985 et l'arrêté n° 1452 du 22 mai 1948 portant respectivement règlement de police du port de Douala et du port de Pointe-Noire.

✓ L'étendue des missions des autorités de police portuaire

Dans l'exercice de leurs missions, les officiers sont notamment chargés de constater les infractions, c'est-à-dire les contraventions de grande voirie. Sur ce point, les textes précités leur donnent la possibilité de dresser des procès-verbaux qui peuvent conduire à la saisine de la juridiction compétente. En effet, l'article 11 de la loi de 1965 précitée énonce que : « *Les infractions aux dispositions de la présente loi ou à celles des règlements d'exploitation des ports ainsi que des décisions prises pour son application sont constatées par des procès-verbaux que dressent les officiers et maîtres de port...* ». L'article 1^{er} du décret n° 68-774 du 9 juillet 1968⁶⁵⁹ relatif aux amendes

⁶⁵⁸ Il faut souligner que ce statut privilégié des officiers de port est le même que celui qui prévaut en France. En effet, aux termes de la loi n° 84-16 du 11 juin 1984 portant statut général de la fonction publique et des accords dits «*Durafour*», les officiers de port en fonction sont des fonctionnaires détachés, mis à disposition et placés sous l'autorité portuaire.

⁶⁵⁹ Décret n° 68-774 du 9 juillet 1968 relatif aux amendes forfaitaires, aux cautions et aux consignations en matières de police des ports maritimes, J.O.S., 31 juillet 1968.

L'article 1^{er} dispose que : « *Dans les limites des ports maritimes ou à l'intérieur de leurs rades et chenaux d'accès, les infractions prévues par les articles 15 et 16 de la loi n° 65-032 du 19 mai 1965 et par le décret n° 65-343 du 19 mai 1965 peuvent donner lieu au paiement d'une amende forfaitaire immédiat entre les mains des agents verbalisateurs désignés comme il est dit à l'article ci-après.*

forfaitaires, aux cautions et aux consignations en matières de police des ports maritimes leur permet de percevoir une amende forfaitaire lorsque certaines infractions ne sont pas génératrices de dommages graves. Ainsi, cette répression des contraventions de grande voirie a une nature mixte dans la mesure où l'infraction peut donner lieu à une peine d'amende ou à une obligation du contrevenant de réparer le dommage subi par le domaine public portuaire. Seulement, comme nous allons le voir, cette loi de 1965 est devenue caduque.

Aux termes de l'article 15 de cette loi, « *Quiconque a intentionnellement détruit, abattu ou dégradé un ouvrage portuaire, un feu flottant ou une bouée, sera puni d'un emprisonnement de six (6) mois à trois (3) ans et d'une amende de 10.000 (15, 24 £) à 100.000 francs CFA (152,449 £), indépendamment de la réparation du dommage causé à l'ouvrage* ». De son côté, l'article 15 énonce que : « *Toute infraction aux prescriptions des articles 9 et 10 ci-dessus sera punie d'un emprisonnement de dix (jours) à trois mois et d'une amende de 10.000 (15, 24 £) à 100.000 franc CFA (152,449 £)* ».

On se rend bien compte à la lecture de ces deux articles que cette loi de 1965 relative à la police des ports a besoin d'être actualisée. Les peines d'emprisonnement et d'amende qu'elle prévoit sont très peu persuasives compte tenu de la fluctuation monétaire qui s'est produite depuis son élaboration. En effet, depuis les années 60, date de son élaboration, l'augmentation du coût (accélérée par la dévaluation du franc CFA) des ouvrages et installations portuaires susceptibles de subir un dommage s'est faite avec une grande vitesse. Dans l'urgence, une réactualisation de cette loi s'impose car même le doublement de peines qu'elle prévoit en cas récidive est loin d'être

Ce versement aura pour effet d'arrêter toute poursuite sauf si l'infraction constatée a exposé son auteur, soit à une sanction autre que pécuniaire, soit à la récidive, conformément à l'article 19 de la loi n°65-032 du 19 mai 1965 modifiée ».

persuasive⁶⁶⁰. À cela s'ajoute le manque de protection des officiers de port, notamment par la faiblesse de leur pouvoir de coercition. En effet, l'article 8 (police des quais) alinéas 2 et 3 de l'arrêté interministériel n° 806 du 24 janvier 1970 déjà cité dispose que : « *L'entreprise sera tenue de déplacer ses engins mobiles toutes les fois qu'elle en sera requise par les agents chargés de la police du port, soit pour les besoins de l'exploitation du port, soit pour les travaux à exécuter à l'intérieur de la circonscription du port. Ces déplacements seront ordonnés **verbalement** aux agents de l'entreprise qui devront obtempérer immédiatement aux injonctions du personnel préposé à la police du port. Faute par ces agents de s'y conformer, il sera dressé d'office, sans autre mise en demeure, à l'exécution des ordres donnés, aux frais des contrevenants, sauf recours contre l'entreprise civilement responsable* ».

Comme nous le remarquons, il est édicté que les déplacements seront ordonnés verbalement, simplement. Ainsi, les officiers ne disposent d'aucun pouvoir propre leur permettant d'obliger les contrevenants à obtempérer. Cet aspect devra être pris en compte en cas de réforme des textes sur la police portuaire. Avec de telles lacunes dans les textes juridiques, nous pouvons nous demander si les ports sénégalais disposent encore des moyens pour assurer la sécurité des biens et des personnes dans l'enceinte portuaire.

a-2. La sécurité portuaire au Sénégal

La multiplication des polices au port de Dakar, les conflits entre services et la complexité des régimes juridiques des polices judiciaires et administratives constituent une source considérable de difficultés susceptibles de provoquer l'insécurité de l'établissement pour la plus grande satisfaction, peut être, des délinquants⁶⁶¹.

⁶⁶⁰ L'article 16 de la loi de 1965 dispose que : « *En cas de récidive dans l'année qui suit une première condamnation devenue définitive, les peines encourues sont portées au double et en outre, une peine d'emprisonnement de trois jours peut être prononcée dans tous les cas où il n'est prévu qu'une amende* ».

⁶⁶¹ JURET (P-M.), *Le domaine public maritime*, Paris, Dalloz, 1964, pp. 216-220.

L'insécurité constitue un phénomène préoccupant au P.A.D. En effet, on note une recrudescence de vols de marchandise⁶⁶², un problème d'encombrement des portes d'accès et une sorte de « *faune interlope* »⁶⁶³ qui sévit à l'intérieur et aux abords du port⁶⁶⁴. Pourtant, le Sénégal a élaboré des textes qui contiennent des dispositions relatives au maintien de la sécurité dans les ports. En effet, aux termes de l'article 4 du décret n° 77-190 du 14 mars 1977 portant création d'une compagnie de gendarmerie maritime⁶⁶⁵, « *La compagnie de gendarmerie maritime a compétence dans l'enceinte du Port Autonome de Dakar, ses emprises et les zones militaires ou civiles en dépendant. Elle assure :*

- *la sécurité des personnes et des biens par une surveillance générale des individus, des navires et des marchandises dans l'enceinte du port*
- *le contrôle des accès du port et de la surveillance des personnes stationnant le long des grilles à l'intérieur et à l'extérieur de la zone portuaire... »*

Une fois encore, cette multiplication de textes constitue la première source d'insécurité. Il n'est mentionné nulle part l'existence d'une direction unique pour coordonner l'action de ces différentes polices. Celles-ci relèvent des services dépendant de ministères différents, donc autonomes les unes aux autres. Même si elles peuvent avoir des actions concertées⁶⁶⁶, il n'en demeure pas moins que tout maintien de l'ordre public dans le port se révèle impossible faute d'une direction unique exercée

⁶⁶² ANONYME, « *Vols au Port Autonome de Dakar* », REWMI, Quotidien sénégalais, 27 mai 2009, p. 9. Voir également DAOU (A.), « *Transport Maritime et fluvial : le Port Autonome de Dakar exhibe sa couronne à Bamako* », Quotidien Bamako, 23 avril 2010, pp. 3 et 4

⁶⁶³ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 318. Ce phénomène n'est pas typique au port de Dakar. En effet, tous les ports africains connaissent presque le même problème. Voir aussi DIPANDA (E.), « *Douala, le port autonome passé au scanner* », Source : <http://www.africatime.com>. Consulté le 19 février 2010.

⁶⁶⁴ Cf. Marchés tropicaux du 31 août 2001, p. 1744.

⁶⁶⁵ Décret n° 77-190 du 14 mars 1977 portant création d'une compagnie de gendarmerie maritime, J.O.S., 20 août 1977.

⁶⁶⁶ L'article 7 du décret du 14 mars 1977 prévoit la possibilité pour la gendarmerie maritime de venir en aide à la douane en matière de police économique.

immédiatement sur le terrain. L'un des inconvénients de ce système peut être le retard opéré dans la réaction en cas d'accident survenu au port. En effet, les articles 11 de la loi de 1965 et 4 du décret du 14 mars 1977 permettent respectivement aux officiers de port et aux gendarmes maritimes d'être compétents en cas de sécurité de la navigation sur le port. Or, du fait de l'absence de direction unique, la coordination de leurs actions risque d'être difficile pour agir efficacement en pareil cas. Un renforcement de la coordination de ces différentes polices pourrait être bénéfique pour le port et pour les usagers qui continuent malgré tout de se plaindre du vol de leurs marchandises même si, sur ce point, il a été institué « *la fouille systématique à l'entrée et à la sortie du port* »⁶⁶⁷. Ce renforcement de sécurité permettra au port de donner tout son sens au « *concept de port sûr* » auquel participe la politique de sûreté instituée par l'État du Sénégal.

b. La sûreté portuaire au Sénégal

La prise de conscience des risques créés par les attentats du 11 septembre 2001 à New York a entraîné un renforcement de la sécurité publique. Cette protection devient alors un objectif majeur dont le renforcement emporte des conséquences sur le commerce international et sur les libertés publiques⁶⁶⁸. C'est ainsi que l'O.M.I⁶⁶⁹, préoccupée par la protection du transport maritime, a adopté le 12 décembre 2002 le Code ISPS ainsi que des amendements sur les mesures spéciales pour renforcer la

⁶⁶⁷ Voir article 5 du décret n° 65-342 du 19 mai 1965 approuvant et rendant exécutoire le règlement d'exploitation du P.A.D., *op. cit.*

⁶⁶⁸ REZENTHEL (R.), « *La sûreté maritime dans les pays en voie de développement* », Revue congolaise des transports et des affaires maritimes, janvier-juin 2006, p. 43.

⁶⁶⁹ L'Organisation Maritime Internationale a son siège à Londres et regroupe aujourd'hui près de 158 États. Elle dispose d'un budget important, mais surtout des fonctionnaires qui ont, d'après l'article 1^{er} de la convention, pour objectif « *de faciliter l'adoption générale des normes aussi élevées que possibles en ce qui concerne la sécurité maritime, l'efficacité de la navigation, la prévention de la pollution des mers par les navires et la lutte contre cette pollution* ». Il faut préciser que ces objectifs se résument dans la devise de l'organisation qui est « *Une navigation sûre et des océans plus propres* ».

sécurité maritime⁶⁷⁰ à l'annexe de la convention SOLAS⁶⁷¹. La particularité du Code ISPS est d'avoir pris en compte l'aspect « sûreté » absent des conventions précédentes.

La sûreté peut être définie comme l'ensemble des mesures et des moyens de protection contre les actes de malveillance. La sûreté maritime quant à elle, se définit comme : « *l'ensemble des mesures que les propriétaires, exploitants et administrateurs de navires, d'installations portuaires, d'installations au sens large et autres organisations ou établissements marins utilisent pour se prémunir contre le terrorisme, le sabotage, les passagers clandestins, immigrants illégaux ou demandeurs d'asile, les actes de piraterie ou de vol à main armée à l'encontre des navires, la capture, la nuisance ou l'attaque par surprise* »⁶⁷².

En d'autres termes, la sûreté maritime est la combinaison des mesures et les moyens (matériels et humains) visant à protéger le transport international contre les actes d'intervention illicite. Elle concerne toutes les dispositions qui doivent être adoptées pour prémunir le navire et les installations portuaires contre les actes de terrorisme et de sabotage qui peuvent compromettre la sûreté de l'équipage, des passagers et du navire. Ainsi, la sûreté concerne aussi bien les navires que les installations portuaires. Ce choix s'explique par le fait que la vulnérabilité des navires est moindre en pleine

⁶⁷⁰ BELLAYER-ROILLE (A.), *Le transport maritime et les politiques de sécurité de l'U.E.*, Thèse de Droit, Nantes, 1980, p. 40.

⁶⁷¹ Le Code ISPS comprend deux parties :

Une partie A d'application obligatoire et qui est constituée par les amendements de la convention SOLAS ;

Une partie B, d'application facultative, qui est un guide de l'application de la partie A.

Il faut préciser que contrairement à l'Afrique, l'Union européenne a communautarisé ce code et l'a rendu obligatoire dans ses deux parties (A et B) pour tous ses membres à travers le règlement CE 725/2004 du Parlement européen et le conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires.

Les États-unis adoptent aussi la même démarche, mais vont encore plus loin en ajoutant des mesures supplémentaires au Code ISPS. Il en est ainsi, par exemple, de la règle dite des 24 heures qui veut que tout navire entrant dans les eaux américaines communique 24 heures avant son manifeste.

⁶⁷² MADOUNGOU NDJEUNDA (G-M.), *Contribution à l'étude de la sécurité et de la sûreté portuaires dans les pays de la côte ouest africaine*, Thèse de Lettres et Sciences Humaines, Nantes, 2009, p. 25.

mer en raison de leur vitesse. En revanche, elle est beaucoup plus forte au fur et à mesure que ce dernier s'approche de la côte. En outre, le rôle économique des ports est primordial car sur ces grandes plateformes transite la majeure partie du commerce international. Ce qui fait que dans le contexte du terrorisme actuel, ils peuvent devenir des cibles d'une grande vulnérabilité. C'est la raison pour laquelle l'Organisation Maritime Internationale impose un plan de sûreté portuaire à tous les complexes portuaires participant au commerce maritime international. Ce plan de sûreté a pour objectif principal de « *garantir la sûreté et l'efficacité du transport maritime international en établissant et en appliquant les procédures nécessaires, conformément aux dispositions du code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires, afin d'assurer la protection contre les actes d'intervention illicites dirigés contre des personnes, des ports, des installations de navigation maritime, des navires et des équipements* »⁶⁷³.

Cette recommandation a été largement suivie par le Sénégal. En effet, conscient que le port renferme des sites stratégiques comme le wharf pétrolier ou le terminal à conteneurs pouvant faire l'objet d'actes illicites, l'État sénégalais a pris des dispositions pour se conformer aux recommandations de l'O.M.I. Parmi ces dispositions, nous pouvons citer le décret n° 2006-322 du 7 avril 2006 portant création de la haute autorité chargée de la coordination et de la sécurité maritime, de la sûreté maritime et de la protection de l'environnement marin (HASSMAR)⁶⁷⁴, mais aussi le décret n° 2009-583 du 18 juin 2009 portant création, organisation et fonctionnement de l'agence des affaires maritimes (ANAM)⁶⁷⁵. Même si ces instruments juridiques ne concernent les ports que par extension, il n'en demeure pas moins qu'ils constituent une étape importante dans le

⁶⁷³ « OYAME OBAME (R.) » cité par MADOUNGOU NDJEUNDA (G-M.), *op. cit.*, p. 27.

⁶⁷⁴ Décret n° 2006-322 du 7 avril 2006 portant création de la haute autorité chargée de la coordination de la sécurité maritime, de la sûreté maritime et de la protection de l'environnement marin, J.O.S. n° 6296, 9 septembre 2006.

⁶⁷⁵ Décret n° 2009-583 du 18 juin 2009 portant création, organisation et fonctionnement de l'agence des affaires maritimes, J.O.S., juin 2009.

renforcement de la sécurité maritime et portuaire. D'ailleurs, le Code ISPS⁶⁷⁶ ne vise pas les ports et installations au sens large mais les installations qui sont en étroite relation avec le navire. Et c'est à ce niveau que doit être élaboré un plan de sûreté de l'installation portuaire. C'est peut-être dans ce sens qu'a été pris le décret n° 2006-323 du 7 avril 2006 portant création du plan national d'intervention d'urgence en Mer (PNIUM)⁶⁷⁷. Ce décret permet à la HASSMAR d'intervenir dans les périmètres portuaires en cas d'urgence.

En plus de cette politique sécuritaire, le port doit faire face à un défi nouveau qu'est la protection de l'environnement.

2. Politique portuaire et respect de l'environnement au Sénégal

En tant que gestionnaire d'un territoire, le port est porteur d'un projet de développement⁶⁷⁸. Au Sénégal, la vocation portuaire s'est progressivement diversifiée pour s'orienter, de plus en plus, vers une activité d'aménagement industriel et tertiaire en réponse à la stratégie de développement prônée depuis l'indépendance. Les enjeux sont de taille en termes de compétitivité, d'attractivité, de parts de marché, mais aussi en termes d'investissements lourds tels que le dragage de chenal, l'endigage et l'extension de quais. Cette demande inflationniste d'infrastructures est-elle compatible avec la protection de la nature? Où plutôt est-il possible de concilier intérêts économiques et écologiques?

Cette question prend tout son sens dans la mesure où la défense de l'environnement fait partie des défis du 3^e millénaire pour toute politique de développement. Mais que signifie le mot « environnement »?

⁶⁷⁶ MAHAMOUD NOUR (N.), *Le Code ISPS et ses incidences dans le transport maritime et les ports*, Mémoire de Master II de Droit Maritime et Océanique, Nantes, 2005, p. 5.

⁶⁷⁷ Décret n° 2006-323 du 7 avril 2006 portant création du plan national d'intervention d'urgence en Mer, J.O.S., 30 avril 2006.

⁶⁷⁸ MÉTOUDI (G.), « *La gestion environnementale d'un territoire portuaire* », *Communication lors de la quatrième conférence Internationale sur « Villes portuaires, acteurs de développement*», organisée du 10 au 13 octobre 1993 au Canada, Actes non publiés.

C'est une notion imprécise⁶⁷⁹. La loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement sénégalais en donne cependant une définition. Il s'agit de : « *l'ensemble des éléments naturels et artificiels ainsi que des facteurs économiques, sociaux et culturels qui favorisent l'existence, la transformation et le développement du milieu des organismes vivants et des activités humaines* »⁶⁸⁰.

Les ports sont de grands pourvoyeurs d'emplois et « *il n'est pas inhabituel qu'un port qui emploie cent personnes contribue à soutenir un millier d'emplois dans l'économie* »⁶⁸¹. Cette affirmation du Code de conduite française en matière d'environnement est logique, sauf que le développement économique poursuivi par les ports induit une augmentation corrélative de la taille des navires et, par voie de conséquence, de celle des ouvrages portuaires et de leur spécialisation. Ce qui fait qu'ils sont toujours présentés comme des gros consommateurs d'espaces⁶⁸². Même si de manière générale les ports jouent un rôle significatif pour la protection du milieu marin, leurs aménagements et leur exploitation contribuent à le dégrader. Ainsi, tout aménagement nouveau est perçu comme une agression réelle ou potentielle à l'égard du milieu naturel⁶⁸³.

Cette affirmation est néanmoins discutable car l'occupation d'espaces n'est pas toujours synonyme de dégradation. Il suffit pour s'en convaincre de s'intéresser aux différents rôles des ports maritimes. Ces derniers, à l'image du port de Dakar, assurent la protection des navires contre les tempêtes et constituent aussi un lieu de refuge pour les navires en détresse. En outre, ils contribuent à la prévention des pollutions marines

⁶⁷⁹ REZENTHEL (R.), « *Les ports et le régime des installations classées pour la protection de l'environnement* », D.M.F., n° 606, juillet-août 2000, p. 680.

⁶⁸⁰ Loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant code de l'environnement sénégalais et son décret d'application n° 2001-282 du 12 avril 2001, J.O.S. du 20 avril 2001, *op. cit.*

⁶⁸¹ « *Code de conduite en matière d'environnement* », EPSO -Section A, 2004, p. 6.

⁶⁸² REZENTHEL (R.), « *L'avenir des ports maritimes confronté à la protection de l'environnement* », D.M.F., n° 699, janvier 2009, p. 64. Voir aussi METOUDI (G.), *op. cit.*, p. 280.

⁶⁸³ REZENTHEL (R.), « *L'avenir des ports maritimes confronté à la protection de l'environnement* », *op. cit.*, p. 65.

en permettant l'inspection des navires par les autorités de l'État du port pour contrôler leur état et prévenir en particulier les naufrages préjudiciables à l'environnement marin. De même, le port de Dakar s'implique courageusement dans le respect de son environnement en prévoyant, entre autres, un certain nombre de sanctions pour les atteintes environnementales. En effet, les dispositions de l'article 2 de la loi n° 65-32 du 19 mai 1965 relative à la police des ports maritimes manifestent un intérêt écologique à travers l'interdiction de déchets d'exploitation et de résidus de cargaisons et ce afin d'éviter la pollution des eaux de la mer⁶⁸⁴.

Il est indéniable que la création et l'exploitation d'ouvrages portuaires ont une incidence sur le milieu naturel. L'exploitation du port de Dakar est susceptible de générer par ailleurs une pollution de vrac solide ou liquide dans les bassins lors des opérations de manutention et par le ruissellement des eaux pluviales traversant les quais et terre-pleins et aboutissant dans les plans d'eau. De même, du fait du nombre important des navires qu'il accueille, le P.A.D. peut subir une pollution de l'air résultant des émissions par ces navires de dioxyde de carbone et de soufres. Cependant, en raison de l'importance économique et sociale des ports du Sénégal, un compromis doit être recherché entre le développement économique et la protection de l'environnement qui implique des contraintes importantes⁶⁸⁵. Une telle politique n'est certes pas facile à mettre en œuvre car il s'agit de concilier des intérêts souvent opposés.

Le Code de l'environnement prescrit un certain nombre de recommandations quant aux éventuelles installations classées pour la protection de l'environnement. Ainsi,

⁶⁸⁴ Loi n° 65-32 du 19 mai 1965 relative à la police des ports maritimes déjà citée. Son article 2 dispose que : « *Nul ne peut porter atteinte au bon état des ports etIl est défendu notamment :*

- de jeter des décombres, ordures et autres matières dans les eaux des Ports et de leurs dépendances, ou d'y verser des liquides insalubres.

- de faire des dépôts de décombres ou d'immondices de quelque nature que ce soit sur les quais, les terres-pleins et dans les hangars des Ports ».

⁶⁸⁵ Voir pour les contraintes les articles L 9 et suivants de la loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement sénégalais.

avec le Code de l'urbanisme, il constitue le cadre spatial à l'intérieur duquel les travaux portuaires peuvent être réalisés sous réserve du respect de l'environnement⁶⁸⁶.

La rigidité imposée par les deux lois précitées ne fait pas cependant obstacle à une possible conciliation des intérêts en présence. Pour cela, une cohésion d'efforts serait nécessaire dans le sens d'un développement durable. Les politiques publiques (par l'intermédiaire du ministère de l'environnement) doivent prendre en compte tous les intérêts en présence, ce qui permet de donner un sens plus large au concept de « *développement durable* » prévu par le code de l'environnement déjà cité. L'élargissement de ce concept est très important car comme disait l'avocat Philippe LEGER à l'occasion de la conférence du port de Bristol : « *Le concept du développement durable ne signifie pas que les intérêts de l'environnement doivent nécessairement et systématiquement l'emporter sur les intérêts défendus dans le cadre des autres politiques poursuivies par la communauté...Il met au contraire l'accent sur l'équilibre nécessaire entre divers intérêts parfois contradictoires, mais qu'il convient de concilier* »⁶⁸⁷.

De leur côté, les ports sénégalais doivent se montrer plus sévères dans la répression des infractions environnementales en augmentant notamment le montant des pénalités pécuniaires, et en adoptant des mesures compensatoires afin d'améliorer la qualité environnementale. Ces efforts pourront à l'avenir éviter la survenance d'autres drames humains. En effet, l'accident survenu le 21 avril 2010 au Port de Dakar a révélé les efforts restant à faire pour le respect de l'environnement. Ce drame qui concerne aussi bien la sécurité que la protection de l'environnement a entraîné la mort de 5 ouvriers d'Africamer⁶⁸⁸. En l'espèce, les 5 ouvriers en tentant de renflouer un dock flottant

⁶⁸⁶ Voir les articles L 4, L 28 et L 48 du code de l'environnement déjà cité.

⁶⁸⁷ « *LEGER (PH.), conclusions sous CJCE du 7 novembre 2000, secretary for the environment, transport and the regions, aff.n° C-371/98, Rec. p. 1-9235* » cité REZENTHEL (R.), « *L'avenir des ports maritimes confronté à la protection de l'environnement* », *op. cit.*, p. 69.

⁶⁸⁸ Africamer est une société spécialisée dans le traitement des produits halieutiques. Elle officie au P.A.D.

(resté sous les eaux depuis 8 mois) appartenant à leur société ont été entraînés par le poids de ce dernier⁶⁸⁹. Ce drame, imputé en partie à la vétusté des équipements d'Africamer⁶⁹⁰, concerne aussi la protection de l'environnement dans la mesure où le décès des ouvriers a été causé par leur inhalation de produits toxiques présents en grande quantité sur l'eau. Cet exemple illustre les efforts restant à faire en matière de lutte pour la protection de l'environnement d'autant plus cet aspect n'a pas été évoqué lors des audiences devant le juge.

Comme nous venons de le voir, la gestion domaniale telle qu'elle est pratiquée au Sénégal présente des similitudes avec celle de ses voisins africains et c'est à se demander si ces derniers ne gagneraient plus à renforcer les initiatives communes de développement portuaires.

⁶⁸⁹ Dans cette affaire, la responsabilité du port n'a pas été engagée. Le tribunal des flagrants délits de Dakar a simplement condamné le directeur de la société Africamer à une année de prison pour homicide involontaire. Cette décision n'est pas encore publiée.

⁶⁹⁰ FAYE (D.), « *Accident mortel au Quai de pêche : Trois jeunes ouvriers perdent la vie* », Source : <http://www.lequotidien.sn>. Dernière visite le 20 octobre 2010.

CHAPITRE II. LES POSSIBILITÉS D'UNE POLITIQUE PORTUAIRE AFRICAINNE

Le désir de s'unir et de bâtir ensemble des structures communes dans le domaine des transports s'est manifesté dans les pays africains dès le début des indépendances. L'industrialisation naissante avait besoin d'infrastructures de transport modernes capables de soutenir les économies. De ce fait, une coopération africaine s'est orientée vers le secteur des transports et a concerné différents modes à l'exception du transport ferroviaire qui est resté dans les limites et prérogatives de chaque pays⁶⁹¹.

Pendant longtemps, les États africains se sont concentrés sur l'amélioration de leurs infrastructures et installations maritimes en vue de les doter de la capacité adéquate pour gérer un trafic de plus en plus croissant et d'accueillir des navires de grande taille. Parallèlement, des efforts ont été déployés pour l'amélioration des opérations portuaires afin de rendre les ports d'Afrique compétitifs et conformes aux normes mondiales. En outre, avec l'aide des organisations internationales comme l'OMI, les États africains sont en train de renforcer leurs systèmes de sécurité, de sûreté et de protection de l'environnement⁶⁹².

Ces initiatives sont tout à fait logiques car les ports africains sont aussi bien le théâtre du droit national que celui du droit communautaire et du droit international. Ce qui fait que les politiques de coopération coexistent avec de nombreux textes communautaires dont l'objectif est de « *coordonner et harmoniser les politiques*

⁶⁹¹ AW (A.), *op. cit.*, p. 241.

⁶⁹² ANONYME, « *Créer une industrie du transport maritime sûre, sécurisée et propre en Afrique* », Note d'information lors de la 2^e conférence des Ministres de l'Union Africaine en Charge du transport maritime, Durban (AFRIQUE DU SUD) du 12 au 16 octobre 2009, Source : <http://www.unionafrique>. Dernière visite le 1^{er} janvier 2010.

générales des États, dans les domaines de l'économie, des transports et de communication »⁶⁹³.

Dans le cadre de cette étude, l'accent sera d'abord mis sur les politiques de coopération portuaire. Il s'agira de s'intéresser à l'apport de ces politiques sur les ports africains notamment sénégalais (Section 1). Ensuite, l'étude de l'incidence des conventions internationales et des textes communautaires sur la gestion portuaire sénégalaise nous permettra de réfléchir sur la possibilité ou non d'une politique portuaire africaine commune (Section 2).

⁶⁹³ Article 2 alinéa b de la charte de l'OUA signée à Addis-Abeba le 25 mai 1963. Il faut préciser que cette orientation est reprise par l'actuelle Union Africaine.

Section I : L'impact des accords et institutions internationaux de coopération sur la gestion portuaire sénégalaise

Le thème de la coopération régionale a fait son apparition au cours des années 60 lors de l'émergence des États nouveaux sur la scène internationale. Plusieurs concepts ont été utilisés pour désigner cette forme d'association d'États africains. Il s'agit notamment de « *coopération sud-sud* » ou « *d'autonomie collective des pays sous-développés* »⁶⁹⁴. Ces différents concepts ont trouvé leur justification au sein des institutions internationales comme la commission des Nations Unies pour le commerce et le développement (C.N.U.C.E.D.).

L'objectif premier d'un tel modèle est de rendre autonomes les pays en voie de développement, ou du moins, réduire leur dépendance par rapport aux pays développés. En effet, selon Monsieur BENNOUNA, « *L'autonomie collective procède de la volonté des pays en voie de développement de trouver un espace adéquat à leurs potentialités de développement en approfondissant leur coopération mutuelle et, d'autre part, de la nécessité de réorienter leurs circuits économiques et commerciaux afin de réduire leur trop grande dépendance à l'égard des pays industrialisés du centre. Sans rejeter le dialogue Nord-Sud, il convient de le réanimer en renforçant la capacité de négociation de la partie la plus faible, le Sud, et de le compléter en modifiant les données de la division du travail qui maintient et renforce les inégalités de développement* »⁶⁹⁵.

De par son évidence, la coopération régionale ou interrégionale présente des caractéristiques multiformes dans la mesure où elle porte sur plusieurs secteurs comme le transport, l'économie ou encore l'industrie. Notre propos ne consiste pas à faire l'inventaire de toutes les coopérations en Afrique, mais de cibler celles d'entre elles qui

⁶⁹⁴ SASSA (F.), *op. cit.*, p. 14.

⁶⁹⁵ BENNOUNA (M.), *Droit international du développement : Tiers Monde et interpellation du droit international*, Paris, Berger-Levrault, 1983, p. 308.

ont des impacts sur les ports maritimes. Ainsi, à travers d'une part l'A.G.P.A.O.C. et l'U.C.C.A. (§ 1) et d'autre part, les accords de coopération et de jumelage (§ 2), nous essayerons de mettre en lumière l'impact de telles politiques dans la gestion portuaire sénégalaise.

§ 1. L'impact des institutions de coopération portuaire sur la gestion des ports du Sénégal: l'exemple de l'A.G.P.O.A.C. et de l'U.C.C.A.

Nous étudierons d'une part l'incidence de l'A.G.P.A.O.C. sur la gestion portuaire sénégalaise (A) et d'autre part les possibilités d'impact de l'U.C.C.A. sur ladite gestion (B).

A. L'incidence de l'A.G.P.A.O.C. sur la gestion portuaire sénégalaise

Contrairement aux organes spécialisés d'Afrique, l'A.G.P.A.O.C. a été instituée antérieurement à la charte d'Abidjan de 1975. La charte d'Abidjan est la charte par laquelle les bases d'une politique maritime furent jetées. Elle a été motivée par la nécessité pour les pays de la sous-région de participer activement au transport maritime international. Cette charte d'Abidjan a donné à la sous-région, non seulement, des moyens institutionnels (C.E.M.O.A.C. et ses organes spécialisés), mais aussi une politique c'est-à-dire des objectifs que les États africains se devaient atteindre. Il n'est pas inutile de rappeler également que la politique maritime communautaire a succédé en 1975 à une quinzaine d'années de politiques nationales balbutiantes, incomplètes et anarchiques des pays de la sous-région⁶⁹⁶, mais aussi d'organisation interétatiques. En effet, l'Afrique comptait vers 1972 plus d'une trentaine d'organisations interétatiques intervenant dans des domaines aussi vastes que variés comme, entre autres, le contrôle aérien et la protection des productions agricoles. Cependant toutes ces organisations se sont désintégréées pour diverses raisons⁶⁹⁷.

⁶⁹⁶ SASSA (F.), *op. cit.*, p. 16.

⁶⁹⁷ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 220

L'A.G.P.A.O.C. a été créée en 1972 à Freetown (Sierra Leone) à l'initiative de certains responsables portuaires africains sous l'impulsion de la Commission des Nations unies pour l'Afrique (C.E.A). Dans l'esprit des fondateurs, il s'agissait à l'origine de mettre en place un cadre propice de collaboration entre sites portuaires africains en vue d'améliorer l'efficacité des ports et d'instaurer un système adéquat de communications et de distribution entre pays respectifs⁶⁹⁸. Plus d'une trentaine d'années après sa création, l'association continue d'œuvrer pour répondre aux attentes des ports africains qui en sont membres (A). Seulement, du fait de ses statuts, elle se trouve parfois limitée dans ses possibilités d'intervention (B).

1- Objectifs et réalisations de l'A.G.P.A.O.C.

De 9 (neuf) pays membres lors de sa création, l'association se compose aujourd'hui de vingt (20) membres associés, tous situés sur l'axe Mauritanie-Angola, rassemblant ainsi des pays anglophones, francophones, lusophones et hispanophones. Face à la diversité des situations et compte tenu de ses ressources parfois limitées, l'Association a beaucoup plus orienté ses actions vers les conditions d'amélioration des sites portuaires membres. De ce fait, elle a surtout privilégié les volets relatifs à l'exploitation et à la gestion des ports en passant par la formation maritime pour la promotion de l'outil portuaire dans la sous-région.⁶⁹⁹ .

⁶⁹⁸ DIAW (A-B.), *La politique des transports maritimes entre la communauté européenne et les pays africains*, Thèse de Droit, Nantes, 1996, p. 203.

L'auteur rappelle que l'intégration, en 1977, de l'Association portuaire au sein des structures de la C.M.E.A.O.C. devait l'amener à prendre en compte les principes directeurs de la Charte d'Abidjan et de la convention d'Accra pour contribuer, au plan sous-régional, au développement des transports maritimes par l'amélioration de la gestion et de l'exploitation des ports. Pour plus d'informations, voir charte d'Abidjan points 16, 17 et 18. Voir également la convention d'Accra de 1977 portant institutionnalisation de la C.E.M.A.O.C. en son article 3 alinéa 2.

⁶⁹⁹ Article 2 des statuts de l'A.G.P.A.O.C. En effet, l'Association poursuit quatre (4) objectifs :

- Travailler à l'amélioration, à la coordination et à la normalisation de l'exploitation des ports, du matériel et des services des membres de l'Association en vue d'un accroissement de l'efficacité par rapport aux navires et autres formes de transport ;
- Obtenir avec la participation des autres autorités, des gouvernements et des institutions apparentées, la coordination et le développement des activités des membres de l'Association ;

Grâce à ses réalisations, l'A.G.P.A.O.C. a suivi et aidé les ports de la sous-région en définissant les nouveaux rôles qu'ils devront jouer dans le contexte du multimodalisme. Dès le début de ses travaux, elle a orienté ses activités vers une meilleure exploitation des installations portuaires de la sous-région. Grâce aux réunions entre membres et aux échanges avec les organisations internationales⁷⁰⁰, elle a pu orienter les ports vers la mise en place de systèmes de comptabilité plus performants. Elle a aussi participé au développement de l'outil portuaire grâce à la formation maritime et à la consécration de journées portuaires sous formes de séminaires ou de sessions.

Dans le domaine de l'exploitation des structures portuaires, l'Association a invité ses membres à recourir à la comptabilité analytique afin d'apporter plus de rigueur dans la tenue de leurs opérations commerciales. La finalité recherchée étant de parvenir à une tarification adaptée qui permet de fixer les prix en fonction des services rendus aux navires et aux marchandises. C'est ainsi qu'afin d'amener les membres à plus de rationalité dans l'exploitation des outils portuaires, l'A.G.P.O.A.C. a consenti d'importants efforts pour un recours généralisé à l'informatique⁷⁰¹. Cette mesure a été largement suivie au niveau du Port Autonome de Dakar.

-
- Créer et entretenir des relations avec les entreprises ou associations de transport, les organisations internationales, les gouvernements et les institutions pour l'étude des questions intéressant l'association;
 - Offrir un lieu de rencontre pour des réunions destinées à permettre aux autorités portuaires nationales d'échanger leurs vues sur les problèmes communs propres à leur industrie.

⁷⁰⁰ AW (A.), *op. cit.*, p. 262.

En effet, l'association a pu bénéficier du soutien de l'O.M.I., mais aussi d'associations internationales oeuvrant plus précisément dans le domaine portuaire comme l'Association Internationale de Signalisation Maritime (AISM) ou l'AIPH (Association Internationale des Ports et Havres).

⁷⁰¹ Cette mesure fait suite à des pratiques tarifaires onéreuses (parfois injustifiées) effectuées par certains ports de la sous-région. Une telle situation a généré des protestations de certains armements notamment européens qui ont demandé aux autorités portuaires concernées de reconsidérer leur position. L'A.G.P.A.O.C. a pu servir d'intermédiaire entre les parties. Partant de ce constat, l'association a demandé aux structures portuaires plus de rigueur dans leur tarification.

Dès 1986, les autorités portuaires sénégalaises, en concertation avec la douane, ont mis en place un service de « *Gestion des facilités portuaires* »⁷⁰² pour tirer le meilleur parti de la réorganisation des surfaces portuaires et des activités de manutention. Grâce au traitement informatique, elles ont pu établir une meilleure facturation des redevances portuaires, un suivi plus détaillé des surfaces louées aux navires et aux marchandises. L'informatique a aussi permis de dresser l'état des marchandises en souffrance et d'intervenir auprès des douanes pour engager les procédures de mise en dépôt ou de vente aux enchères.

La promotion de l'outil portuaire au niveau sous-régional est passée par deux volets essentiels que sont la formation maritime et les journées portuaires africaines sans oublier l'importance accordée à la protection de l'environnement en matière maritime. Dans ce dernier volet, l'A.G.P.A.O.C. ne manque pas de rappeler l'importance de la lutte contre les déchets toxiques sur les côtes africaines. Sur ce point, nous pouvons nous rappeler les cas de la Guinée et du Togo⁷⁰³, mais aussi celui de la Côte d'Ivoire concernant le « *Probo koala* »⁷⁰⁴.

Concernant la formation maritime, il faut souligner que l'amélioration du potentiel humain dans le secteur portuaire est l'une des préoccupations de l'Association. Le centre de formation qu'elle a mis en place depuis 1990 permet de former le personnel aux statistiques, à l'informatique, à la simplification des procédures administratives, à la sécurité maritime et au dragage des ports. Cette formation se confirme de plus en plus par l'organisation de séminaires et de journées dont les thèmes sont choisis en fonction de besoins des actualités du moment. Il en est ainsi par exemple du séminaire

⁷⁰² Voir paragraphe 2 de la section 2 du chapitre 1 du titre 2 de la première partie de notre étude, pp. 132 et suiv.

⁷⁰³ ANONYME, « *La protection de l'environnement marin* », J.M.M., 24 avril 1988, p. 12.

⁷⁰⁴ ANONYME, « *Conseil de l'AGPAOC à Abidjan: Le rendez-vous de la maturité* », Source: <http://www.traficmag.net>, dernière visite le 30 avril 2008.

Voir aussi NDENDE (M.), « *Trafic illicite de déchets par voie maritime-Affaire du « Probo-Koala»-Déversement dans une ville portuaire africaine-Abidjan-Arrêt de la Cour d'assises de la Côte d'Ivoire du 22 octobre 2008* », Chronique juridique, Revue Africaine des Affaires et des Transports, n°1, juillet 2009, pp. 72 et s.

organisé à Dakar sur la mise en place des comités nationaux recommandés par la convention « *FAL* » dans le cadre de la simplification des procédures administratives dans les ports⁷⁰⁵. Tel a été également le cas du 31^e conseil de l'association tenu les 21 et 25 avril 2008 à Abidjan. Ce conseil⁷⁰⁶, qui a vu la nomination d'un nouveau secrétaire général de l'Association, était intitulé « *Le transport rails/routes et les pays sans littoral* ». Cependant, malgré les actions réalisées, l'association a une compétence limitée notamment en matière de pouvoir de décision.

2- Les limites de l'A.G.P.A.O.C.

L'association se trouve, par ses statuts, limitée dans ses possibilités d'intervention. À la lecture de ses objectifs (article 2 des statuts précité) il ressort que l'Association n'édicte pas des textes juridiques « clés en main ». Cette prérogative appartient plutôt aux États membres et l'Association se contente d'initier des études ou projets sur des questions intéressant les ports africains. Ces projets sont nombreux et concernent notamment :

- L'harmonisation des procédures de sécurité dans les ports de la sous-région. Il est important de souligner que pour l'exécution de cette mission, l'Association est dotée d'un Comité de la Sécurité Maritime de la Protection de l'Environnement et de l'Exploitation (SMPEE). Ce comité est censé se réunir au moins une fois par an. L'Association a organisé des séminaires importants sur l'harmonisation des procédures de sécurité dans les ports de la sous-région⁷⁰⁷ ;

⁷⁰⁵ Cf « *La lettre de l'A.G.P.A.O.C* », *op. cit.*, p. 15

⁷⁰⁶ Le conseil qui est l'un des organes statutaires de l'Association se compose: des directeurs généraux (ou leurs représentants) et des organismes membres de l'Association. Organe suprême de décision en toutes matières, le conseil se réunit au moins une fois par an sous l'autorité de son président qui est élu de manière tournante pour un mandat non renouvelable de deux ans.

⁷⁰⁷ NKOUKOU (F.), *op. cit.*, p. 226.

En effet, l'auteur rappelle qu'un séminaire similaire s'est tenu à Douala (Cameroun) en avril 2002 avec l'assistance de l'O.M.I. En août 2002, l'Association a organisé une conférence à Libreville (Gabon) sur l'évolution de la sécurité dans les ports. Les principales mesures prises ont été mises en pratique. Ainsi, la Côte d'Ivoire utilise la modélisation numérique et mathématique dans la conception des ouvrages portuaires. Le Togo fait profiter les autres pays membres de son expérience de la maintenance assistée par ordinateur.

- La simplification des procédures administratives dans les ports ;
- L'harmonisation des règlements de police et d'exploitation des ports.

Dans ces études ou projets, il y'a un souci d'harmonisation des législations portuaires. Pourtant ces projets ou études devraient pouvoir conduire à l'élaboration et à l'adoption des normes communément acceptées dans le cadre régional. En effet, il existe dans chaque port membre un règlement de police. Ces règlements nationaux peuvent en effet être récupérés par l'A.G.P.A.O.C. pour une harmonisation des dispositions régissant le fonctionnement et l'exploitation des ports. Ceci ne devrait pas poser de difficulté particulière dans la mesure où ces règlements sont tous édictés de la même manière et contiennent à peu près les mêmes dispositions.

Le préambule des statuts de l'A.G.P.A.O.C. souligne formellement le rôle très précieux de l'Association dans l'élaboration des textes juridiques africains en ces termes : « *Conscients de la nécessité pour elles de coopérer et de collaborer, comme aussi de coordonner leurs activités pour harmoniser leurs lois, leurs règlements, leurs activités et leurs politiques et de pourvoir aux moyens nécessaires à cet effet* ».

Dans cette optique, l'A.G.P.A.O.C. apparaît comme le cadre approprié d'élaboration des textes juridiques car elle dispose d'experts juridiques dans le comité des affaires administratives et juridiques. Ces commissions peuvent aider les ports membres à réaliser des études juridiques pour la refonte de leurs législations portuaires. Tel a été le cas par exemple du Congo lorsqu'il a sollicité le concours des experts juridiques de l'association pour « *la refonte du règlement d'exploitation du port en vue de son adaptation aux nouvelles conditions d'exploitation portuaires* »⁷⁰⁸. Nous pensons qu'octroyer plus de pouvoirs à l'association serait intéressant dans la mesure où elle fédère l'ensemble des intérêts des pays membres. En outre, elle bénéficie d'un important soutien de la communauté internationale. Elle apparaît ainsi comme un

⁷⁰⁸ GHELBER (X.), *Appui au secteur des transports maritimes du Congo*, Rapport O.M.I., décembre 1993, *op. cit.*, pp.43 et 44.

véritable laboratoire de projets et « *un symbole vivant de la solidarité sous-régionale* »⁷⁰⁹. Cela dit, nous saluons les actions de l'A.G.P.A.O.C. qui présente, une fois de plus, un bilan positif malgré les obstacles susceptibles d'être rencontrés.

Comme précédemment annoncé, l'A.G.P.A.O.C. n'est pas la seule politique de coopération qui s'intéresse au développement des ports africains. En effet, avec des techniques et moyens différents, l'U.C.C.A. œuvre aussi pour la rentabilité des ports du continent.

B. L'impact de l'U.C.C.A. sur la gestion portuaire sénégalaise

La place et l'importance des ports de la sous-région dans l'économie des pays se sont accrues avec le transport multimodal et l'utilisation des moyens de plus en plus conséquents dans les échanges. L'évolution économique de l'environnement des ports et les exigences des chargeurs imposent le dépassement de la simple fonction du lieu de passage pour devenir des plates-formes de service dans la redistribution des marchandises à l'intérieur des terres. Conscients de leur rôle dans le développement de l'Afrique, les chargeurs des places portuaires du continent se sont réunis autour d'une union dénommée U.C.C.A.⁷¹⁰. Seulement, pour le moment la dimension portuaire est

⁷⁰⁹ NKOUNKOU. F, *op.cit.*, 236.

⁷¹⁰ Pour comprendre l'U.C.C.A., il convient de s'intéresser aux conditions de sa création. À la fin des années 70, sous l'impulsion de la communauté internationale notamment grâce au soutien de la C.N.U.C.E.D., une nouvelle orientation est donnée à l'industrie maritime de la sous-région. Ainsi, en 1975 la Conférence Ministérielle des États de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (CMEAOC) sur les transports maritimes qui reste aujourd'hui encore, l'outil majeur de la coopération dans la sous-région. La naissance de la CEMAOC-TM ne peut être dissociée du contexte économique et politique de l'époque.

Sur le plan économique, la crise pétrolière de 1973 a été un facteur déclenchant dans la recherche d'une politique maritime commune en Afrique de l'Ouest et du Centre. La crise avait particulièrement affecté les compagnies de navigation européenne desservant la sous-région les obligeant à relever leurs taux de fret au sein des conférences maritimes. La réunion, en mai 1975 à Abidjan, des ministres chargés des transports et de la marine marchande avait permis de débattre des modalités de la coopération dans le domaine maritime des activités portuaires et du transit vers les pays sans littoral. Cette réunion qui a donné naissance à la charte d'Abidjan peut être considérée comme l'amorce d'une politique maritime commune africaine. Sur le plan politique, c'est un an après la signature du Code de Conduite des Conférences Maritimes (27 avril 1974 à Genève) que la CMEAOC-TM voit le jour. Ce Code a favorisé l'émergence et la participation des pays en voie de développement au trafic maritime généré par leur commerce extérieur.

totalement absente dans leur politique. En effet, l'article 3 des statuts de l'U.C.C.A. énumère les objectifs suivants :

- 1- Le renforcement des mécanismes de consultation et de négociation avec les conférences maritimes⁷¹¹ ;
- 2- Les actions à mener concernant les hausses excessives de taux de fret ;
- 3- L'étude de toutes questions relatives aux taux de fret⁷¹²;

Dés l'adoption de la charte d'Abidjan, la CMEAOC a cherché à promouvoir le développement de la politique maritime à travers l'encadrement des trafics en direction de la Côte Occidentale Africaine (COA). Cependant, ce n'est qu'en 1977 à Accra (Ghana) que la CMEAOC sera dotée d'organes de base (assemblée générale et le secrétaire général permanent) et d'organes spécialisés afin d'obtenir une cohérence dans les politiques nationales maritimes. Les organes spécialisés sont chargés de promouvoir le développement des transports maritimes dans la sous-région. Ils constituent les piliers de la politique maritime de la sous-région car, dans leurs attributions et leurs missions, ils couvrent l'ensemble des relations entre les parties intéressées par le transport maritime. Il s'agit de l'A.G.P.A.O.C., de la coopération des armements dans le cadre de l'A.C.N.M.A. (Association des Compagnies de Navigation Maritime Africaine) et de l'U.C.C.A.

Voir pour plus d'informations, la convention d'Accra du 27 février 1977 portant institutionnalisation de la CMEAOC-TM, J.M.M., 12 mars 1977. Voir aussi SASSA (F.), *op. cit.*, p. 100.

⁷¹¹ L'une des premières préoccupations de l'U.C.C.A. a été de poursuivre l'œuvre entreprise par le CRN (Comité Régional de Négociations) avec les Conférences Maritimes dans la négociation des taux de fret. L'objectif de l'U.C.C.A. était de limiter autant que possible les ajustements tarifaires dans les transports maritimes. Les conseils des chargeurs nationaux, regroupés au sein de l'U.C.C.A., après de multiples rencontres avec les conférences maritimes à Paris (juillet 1989) puis à Abidjan (septembre 1989) ont réussi à geler la plupart des taux de fret alors que les conférences maritimes exigeaient régulièrement une augmentation annuelle de 10% de la valeur totale du commerce extérieur. Pour des pays qui sont essentiellement des chargeurs, il est aisé de mesurer l'impact de ce résultat sur la balance des paiements mais aussi sur le coût global des importations et des exportations maritimes.

⁷¹² La contribution la plus évidente aux économies des pays de la sous-région est constituée par les réductions sur les hausses des taux de fret et accessoires obtenues au terme des négociations avec les armateurs regroupés en conférences maritimes. Malheureusement, la disparition de tout cadre formel de négociation des taux de fret, du fait de la libéralisation des services maritimes dans la sous-région intervenue à partir du milieu des années 90, a rendu difficile l'effectivité de l'U.C.C.A. dans ce domaine. À cet effet, Monsieur BAKAYAKO, Directeur Général de l'office ivoirien des chargeurs, souligne que : « l'UCCA n'a de cesse de dénoncer les hausses injustifiées et régulières de la conférence EWATA qui s'est établie sur la range maritime de l'A.O.C à partir des années 2000 ». Voir, BAKAYOKO (A-D.), « *Les conseils des chargeurs africains : moteur de développement* », Communication lors des 4 journées du Chargeur Africain tenues, du 16 au 18 décembre 2008 à Kinshasa (Congo), Source : <http://www.ucca>. Dernière visite le 20 août 2010.

- 4- Les mesures visant à rationaliser et à optimiser la desserte des lignes maritimes de l'Etat membre⁷¹³;
- 5- La rationalisation du trafic ;
- 6- La répartition des cargaisons selon la clef des 40/40/20 adoptée par le Code de conduite des conférences maritimes⁷¹⁴.

À la lecture de cet article, nous pouvons affirmer que la gestion du fret reste la principale préoccupation de l'Union. La dimension portuaire est totalement occultée. Dans l'ensemble, l'action de l'U.C.C.A. a eu une réelle portée sur la situation économique des pays de la sous-région. Cette situation n'est qu'une reprise de celle nationale de chaque membre. En effet, la revue des décrets et ordonnances concernant l'organisation et le fonctionnement des conseils des chargeurs mène à la conclusion que les questions portuaires sont vraiment imprescriptibles dans leur mission de représentation, d'assistance et de défense des intérêts des chargeurs, ainsi que dans l'optimisation des opérations de pré et post-acheminement⁷¹⁵. Cette situation peut amener parfois à se poser des questions sur les conseils nationaux des chargeurs⁷¹⁶ou

⁷¹³ Les premières actions de l'U.C.C.A. ont également porté sur la rationalisation des dessertes maritimes au niveau de la COA. Après les objections contre les formules du contrôle a priori et a posteriori, il s'est agi pour l'U.C.C.A. d'instaurer un système harmonisé de répartition des cargaisons plus souple à la fois pour les chargeurs et les armateurs. Un double objectif est visé par cette formule: mieux organiser l'intervention des différents armements sur les ports de la COA et apporter une réponse positive aux récriminations des armateurs européens contre les pratiques africaines en matière de répartition des cargaisons. Voir FADIGA (L.), « *Système d'auto-contrôle concerté du trafic par les armements* », J.M.M., 8 mars 1989, p. 534.

⁷¹⁴ Dans ses grandes lignes, la formule de l'U.C.C.A. vise à appliquer les principes de répartition de cargaison du Code de conduite des conférences maritimes. Cette formule permet ainsi aux armements nationaux de mieux contrôler la part des 40% de fret qui leur restent soit en les transportant, soit en les faisant transporter pour leur compte tout en garantissant 40% aux armements confédérés partenaires et 20% aux armements hors conférence. Grâce à son principe, cette formule sauvegarde les acquis maritimes de la sous-région, mais établit aussi un accord avec les conférences maritimes (partenaires et tiers), répondant ainsi positivement aux objections des européens.

⁷¹⁵ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 231.

⁷¹⁶ Si des conseils des chargeurs existent encore dans certains pays comme le Sénégal et le Gabon, d'autres ont totalement disparu : il en est ainsi du conseil national des chargeurs du Cameroun; mais aussi de l'OCI dont le visa a été supprimé en conseil des ministres du 30 mars 1995.

plutôt sur leur volonté d'élaborer des textes juridiques. Pourtant, l'essentiel des membres de cette union fait partie des conseils d'administration des ports maritimes. En outre, ils participent à l'exploitation commerciale desdits ports⁷¹⁷. Néanmoins, il serait intéressant de les doter de plus de pouvoirs leur permettant ainsi d'être de véritables centres de propositions juridiques au lieu de se limiter à plancher sur l'harmonisation des tarifs et leur mode de financement. Pour cela, il faut qu'ils aient plus d'autonomie au niveau local car la plupart d'entre eux, à l'image du CO.SE.C, sont des établissements publics, donc sous la tutelle et le contrôle des États africains.

Pour finir sur l'U.C.C.A., nous pouvons nous demander aussi avec Monsieur NKOUNKOU, pourquoi les Conseils nationaux des chargeurs africains ne songent-ils pas à utiliser les rares juristes spécialistes africains pour élaborer des études et propositions sur les questions portuaires et maritimes⁷¹⁸? Nous espérons que cette question sera rapidement approfondie par les conseils nationaux des chargeurs. En effet, l'UCCA semble, de plus en plus, opter pour une politique de diversification de ses activités en s'impliquant davantage au niveau des ports. C'est ce qui explique son ouverture vers des partenaires extérieurs⁷¹⁹. Nous espérons que cette politique d'ouverture sera suivie par une actualisation de ses textes afin d'intégrer les intérêts des ports à l'instar des accords de coopération portuaire.

⁷¹⁷ Il en est ainsi du CO.SE.C qui participe au désengorgement du P.A.D. à travers la mise en place des « bateaux taxis » déjà cités.

⁷¹⁸ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 232.

Les questions sur l'harmonisation des financements et celles sur le plan fiscal et les infrastructures des Conseils des chargeurs d'Afrique et de l'Ouest étaient examinées lors de la conférence sous-régionale tenue à Saly (Sénégal) ;

⁷¹⁹ En effet, de 2007 à 2008, l'U.C.C.A. a été invitée à prendre part successivement aux assemblées annuelles du Global Shippers Forum (GSF) et de la Fédération des conseils des chargeurs asiatiques (FASC). Dorénavant, l'union est membre associé de la FASC et a des promesses de l'être pour le GSF qui tiendra sa première réunion africaine en terre africaine en 2010. L'objectif recherché dans ces relations est de voir la manière de s'impliquer davantage dans la gestion de leurs ports.

Voir, BAKAYOKO (A-D.), *op. cit.*, p. 8. Voir aussi ANONYME, « *VIIe Assemblée Générale Ordinaire de l'Union tenue à Libreville (Gabon) les 15, 16, 17 juillet 2009* », Source : [http:// www.ucca](http://www.ucca). Dernière visite le 1 octobre 2010.

§ 2. L'impact des accords de coopération sur la gestion portuaire sénégalaise

À côté des organismes étudiés, il existe d'autres accords de coopération. Ces derniers constituent des axes privilégiés de développement portuaire. Ils contribuent, à leurs manières, à la rentabilité des activités maritimes et portuaires. En effet, ils contiennent des dispositions qui intéressent les ports et influent ainsi sur la rédaction des textes juridiques portuaires. Il en est ainsi de la convention de Lomé IV (A) et des accords de jumelage (B).

A. L'impact des accords de Lomé IV sur les ports du Sénégal

La convention de Lomé IV⁷²⁰ révisée⁷²¹ contient des dispositions applicables aux ports africains comme l'attestent ses articles 123 alinéa 1 et 129. L'article 123.alinéa 1 dispose que « *La coopération en matière de transport vise à développer les transports routiers et ferroviaires, les installations portuaires et des transports maritimes...* » En d'autres termes, cette disposition prévoit le développement des installations portuaires. La convention précise même le rôle que doit jouer le port et la place qui lui est faite dans l'ensemble des opérations de transport. Cette disposition s'appuie sur le fait qu'étant considéré comme un point de jonction entre le trafic maritime et le trafic terrestre, le port doit s'adapter aux besoins de ses utilisateurs et aux nécessités du développement socio-économique. De ce fait, la construction de nouvelles installations devient fondamentale pour les ports des États A.C.P. d'autant plus que la convention prévoit que la Communauté (l'Union européenne) peut financer la réalisation des infrastructures portuaires⁷²².

⁷²⁰ « Texte in « *Le courrier A.C.P.-C.E.E* » cité par NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 400.

⁷²¹ La convention de Lomé expose les principes et les objectifs de la coopération de l'Union européenne (à l'époque encore appelée « Communauté européenne ») avec les pays ACP. Elle a pour caractéristiques principales de reposer sur le principe du partenariat, de consacrer la nature contractuelle des relations et de combiner différents éléments relevant de l'aide, du commerce et de l'action politique, le tout dans le cadre de perspectives à long terme (5 ans pour Lomé I, II, et III, et 10 ans pour Lomé IV). Il faut rappeler que c'est au cours de Lomé II que l'accent a été mis sur le développement des services de transport maritime notamment les installations portuaires.

⁷²² REZENTHEL (R.), « *La coopération et la solidarité des facteurs de réussite pour les ports africains* », 5^{ème} conférence de l'association internationale villes et ports organisée à Dakar le 23 novembre 1985, Ed. P.A.D., p. 5.

Sur ce point, l'article 129 apporte les précisions suivantes: « *Dans le cadre de l'assistance administrative et technique pour les transports maritimes, une attention particulière est prêtée :*

- *au développement effectif des services de transport maritime efficaces et fiables dans les États A.C.P., notamment l'adaptation de l'infrastructure portuaire aux nécessités du trafic ainsi que l'entretien du matériel portuaire,*
- *à la mise en place d'une infrastructure juridique et administrative appropriée et à l'administration de la gestion portuaire ».*

Comme nous le constatons, la convention de Lomé IV prône « *la coopérative active* » pour un développement portuaire efficace. Seulement, ses dispositions s'analysant en des directives sont dépourvues de force contraignante. En effet, les dispositions sus-évoquées ne sont pas des normes obligatoires. Cependant, ce caractère non contraignant n'occulte en rien la portée de cette convention sur les ports. De ce fait, nous exhortons les pays A.C.P. comme le Sénégal à respecter davantage les dispositions de la convention Lomé IV⁷²³ qui, comme les accords de jumelage, participent au développement portuaire.

B. L'impact des accords de jumelage sur les ports du Sénégal

Comme ses homologues africains, le législateur sénégalais n'a pas expressément confié au port de Dakar la mission de conclure des accords de jumelage. En effet, la conception traditionnelle du principe de spécialité prévue par l'article 4 des statuts du port ne permet pas une coopération au-delà des limites de la circonscription portuaire. Mais, du moment qu'il est admis que les ports sont de véritables entreprises soumises à la concurrence internationale, il est usuel qu'ils établissent des relations avec d'autres établissements portuaires desservis par les mêmes lignes qu'eux. La coopération constitue ainsi un des aspects du savoir faire entre des acteurs de la vie portuaire qui apportent une contribution significative au développement d'intérêt général. Elle permet de ce fait d'établir un véritable partenariat entre des ports. Tel est le cas de l'accord de jumelage du Port

⁷²³ Il faut souligner que cette convention a été rebaptisée « *Accord de partenariat* » le 23 juin 2000 à Cotonou. Voir CLEAEYS (A-S.), « *De la Convention de Lomé à l'accord de partenariat UE-A.C.P.* », *Marchés tropicaux et Méditerranéens*, 4 août 2000, p. 153.

Autonome de Dakar et du Port Autonome de Dunkerque⁷²⁴. Par une charte signée le 9 décembre 1993 à Dakar, les responsables des deux ports⁷²⁵ ont défini l'esprit dans lequel les relations doivent s'établir et les domaines dans lesquels un rapprochement est envisageable. Ainsi, il s'agit entre autres de :

- Développer la coopération commerciale entre les deux établissements en procédant notamment à des échanges d'expérience et d'information, à la publication et à la diffusion d'une brochure publicitaire commune ;
- Élaborer une coopération dans le domaine de la gestion des ressources humaines et de l'information ;
- Soutenir auprès des organisations internationales les projets de l'autre partie.

Cette charte vise donc à instaurer une véritable coopération et au-delà à définir une éthique dans les relations entre les ports. Cependant, cet accord n'a pas de portée juridique car n'étant pas conçu pour exploiter les ports. Certes, la charte est un texte qui contient un programme général d'action et établit les bases d'un accord commun. Néanmoins, elle n'est qu'un des documents généraux (manifeste, orientations...) qui réunissent et impliquent tous les agents qui interviennent dans l'expansion économique, sociale et culturelles des deux places portuaires. De ce fait, elle n'est qu'une simple déclaration d'intentions qui consacre des liens d'amitié et définit un programme de collaboration dans différents domaines. Ainsi, l'accord de jumelage dont elle établit les bases est sans portée juridique c'est-à-dire sans force obligatoire. C'est plutôt un accord politique dont la portée est très limitée du point de vue du droit positif. Toutefois, il existe des conventions qui prévoient la coopération en matière portuaire. C'est le cas des accords de Lomé.

⁷²⁴ NGOM (D.) et VERGOBBI (B.), « *Le jumelage: une forme loyale et dynamique entre les ports* », J.M.M., 30 décembre 1994, p. 3382.

⁷²⁵ REZENTHEL (R.), « *Ports Européens, ports Africains: Quelle coopération?* », N.P.I., 30 juillet 1996, p. 6.

Cependant, leur mise en œuvre nécessite une procédure lourde et des délais d'instruction très longs et incompatibles avec l'efficacité d'un véritable partenariat⁷²⁶.

Dans la mesure où il est décidé pour anticiper l'application des accords de Lomé et pour donner aux relations des deux ports « *une forme conviviale* »⁷²⁷, cet accord de jumelage⁷²⁸ demeure un accord sans portée juridique. Néanmoins, cette forme d'association entre les deux ports est une expérience bénéfique pour toutes les parties et de ce fait, elle participe bien au développement portuaire sénégalais notamment par la collaboration instituée dans le domaine des informations juridiques et de la formation ponctuée par l'animation de cours ou l'organisation des séminaires et des colloques à l'issue desquels les personnels portuaires peuvent compléter utilement leur formation et s'enrichir de nouvelles expériences.

Pour conclure, il convient de préciser que cette forme d'association existe aussi dans la sous-région. Il s'agit de la convention signée le 13 septembre 1990 à Douala entre les autorités portuaires du Cameroun et de la Côte d'Ivoire⁷²⁹. C'est le tout premier acte du genre dans la sous-région et nous souhaitons sa généralisation car cette forme de coopération couvre des activités aussi vastes que variées comme la législation et la formation maritime, les administrations portuaires, les organisations des chargeurs et les compagnies de navigation maritime⁷³⁰.

À côté des institutions et accords de coopération, il existe d'autres instruments qui, eux, ont une forte influence sur les textes portuaires sénégalais. Il s'agit des conventions internationales et du droit communautaire.

⁷²⁶ NGOM (D.) et VERGOBBI (B.), « Le jumelage : une forme loyale et dynamique entre les ports », J.M.M., 30 décembre 1994, *op. cit.*, p. 3383

⁷²⁷ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 300

⁷²⁸ Il faut signaler qu'il existe d'autres accords de jumelage entre des ports africains et leurs homologues européens. Il en est ainsi de l'accord de coopération signé en 1995 entre le Grand port de Marseille et le Port Autonome d'Abidjan. Il en est de même de celui signé entre l'Argentine et le Congo le 25 août 1999.

⁷²⁹ ANONYME, « *Coopération ivoiro-camérounaise en matière marchande* », Revue camerounais Inter-ports, n° 54, octobre-décembre 1990, p. 9.

⁷³⁰ L'article 3 de cet accord dispose clairement que : « *les autorités s'attacheront à promouvoir leurs échanges, intensifier et développer leur coopération dans les différentes techniques commerciales et industrielles de l'activité portuaire* ».

Section II : L'impact des conventions internationales et du droit communautaire sur la politique portuaire sénégalaise

L'article 98 de la Constitution du 22 janvier 2001 dispose que : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois ... ». En d'autres termes, le Sénégal est juridiquement lié par les réglementations internationales qu'il intègre dans son corpus juridique.

Cette intégration qui se justifie par le phénomène de la « *continuité législative* » est aussi présente en matière maritime même si le législateur portuaire⁷³¹ n'en fait pas expressément mention. En effet, selon l'exposé des motifs de la loi de 2002, « *la plupart des conventions maritimes internationales sont ratifiées par le Sénégal. Il convient donc d'en tenir compte pour éviter les dysharmonies entre cette réglementation internationale et les normes nationales devenues obsolètes en grande partie* ».

La lecture de ce texte permet de comprendre que l'objectif des conventions maritimes internationales est de procurer aux États l'architecture nécessaire au développement pérenne de leurs échanges. De ce fait, les dispositions qu'elles contiennent sont susceptibles de s'appliquer aussi bien à l'espace maritime qu'à l'espace portuaire des États signataires (§ 1).

D'un autre côté, la facilité des échanges peut aussi découler d'une harmonisation des législations nationales au niveau régional. En effet, les relations communautaires

⁷³¹ En effet, le législateur portuaire n'aborde pas expressément la question des relations internationales. Cette situation n'est pas typique du Sénégal ; toutes les législations portuaires africaines n'incluent pas forcément la question des relations internationales dans leur corpus à l'exception peut-être de quelques unes comme le décret camerounais n° 99/126 du 15 juin 1999 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité Portuaire Nationale qui donne compétence à l'Autorité Nationale de « *participer, en tant que de besoin, aux négociations des accords signés par le Gouvernement dans le domaine portuaire* ».

peuvent être un atout considérable pour le développement de tels échanges. C'est ce qui a poussé les États africains à adopter des textes communautaires à l'image de la charte de l'Union africaine⁷³² à laquelle nous pouvons ajouter le traité de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale du 16 mars 1994 mais aussi celui de l'Union Économique et Monétaire Ouest-africaine (U.E.M.O.A.) du 10 janvier 1994⁷³³. Ces traités, qui contiennent des dispositions applicables aux ports, entérinent l'idée d'une harmonisation progressive des politiques et législations des États. De ce fait, ils mettent l'accent sur l'idée de soumettre l'ensemble des activités économiques (y compris maritimes et portuaires) aux règles de libre circulation et de concurrence. Ainsi, dans le cadre communautaire, ces traités dessinent des traits communs d'une politique et d'une législation africaines, y compris dans le domaine portuaire (§ 2).

§ 1. L'incidence des conventions internationales sur la gestion portuaire sénégalaise

En matière maritime, l'O.M.I. est l'instance appropriée pour l'élaboration des réglementations internationales. Cette compétence est précisée dans l'article 3 de la convention de Genève créant l'organisation en ces termes :

« a) Examiner les questions (entrant dans ses compétences)...et de faire des recommandations à leur sujet ;

b) Elaborer des projets de convention, d'accords et d'autres instruments appropriés ; les recommander aux gouvernements et aux organisations intergouvernementales et convoquer les conférences qu'elle pourra juger nécessaires ».

⁷³² La charte de l'Union africaine signée en janvier 2001 à Syrte (Libye) a remplacé celle de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) qui datait du 25 mai 1963. Pour le texte de l'OUA. Voir COLLIARD (A.) et MARTIN (A.), *Droit international et histoire diplomatique*, Paris, Montchrestien, 1971, p. 604.

⁷³³ L'U.E.M.O.A. regroupe huit pays membres qui sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo.

L'analyse de cet article permet de comprendre que les fondements juridiques des questions internationales relatives aux activités maritimes se trouvent spécialement dans les conventions internationales de l'O.M.I. Certaines de ces conventions contiennent des dispositions qui sont applicables aux ports maritimes. Il en est ainsi, par exemple, du Code ISPS, des normes de l'Organisation Internationale du travail relatives au travail maritime, de la convention SOLAS de 1974, de la convention MARPOL de 1973/1978, mais aussi du Mémorandum de Paris de 1982, ou du Code international des marchandises dangereuses (IMDG).

Dans le cadre de cette étude, nous nous intéresserons aux conventions relatives à la sécurité et à la protection de l'environnement marin. Il s'agit de montrer la parenté génétique qui existe entre le droit portuaire sénégalais et ces conventions de s'interroger précisément sur la manière dont le Sénégal applique les recommandations édictées par lesdites conventions. Ainsi, nous allons voir d'une part les conventions internationales sur la sécurité qui se préoccupent des intérêts portuaires sénégalais (A) et d'autre part, celles relatives à la protection de l'environnement et susceptibles d'être appliquées dans les ports du pays (B).

A. L'impact des conventions internationales sur la sécurité dans les ports sénégalais

Il s'agira dans cette partie plus précisément de sécurité de navigation portuaire, celle des installations portuaires ayant été précédemment étudiée⁷³⁴. Cette sécurité⁷³⁵ de

⁷³⁴ Voir section 2 du chapitre 1^{er} titre 2 de la 2^{ème} partie de notre étude, pp. 274 et s.

⁷³⁵ Il faut préciser qu'en matière maritime, la notion de « sécurité » peut prêter à confusion et Monsieur BOISSON précise que « la sécurité apparaît comme l'un des objectifs essentiels de la police du milieu marin et justifie les principales atteintes au principe de la liberté des mers ». Voir, BOISSON (PH.), *Politique et droit de la sécurité maritime*, Paris, Bureau Véritas, 1998, *op. cit.*, p. 15. Dans ce contexte, la doctrine française a pu distinguer la sûreté du commerce et la sécurité de la navigation. Si la première concerne la protection du navire et de son équipage contre les dangers perpétrés par l'homme (piraterie, traite des esclaves, trafic de stupéfiants et des clandestins); la seconde vise plutôt à sauvegarder la vie humaine en mer et à la défendre contre les dangers naturels et d'origine navale (provoqués notamment par la circulation maritime). Voir, WERNER (A-R.), *Traité de droit maritime général*, Paris, Librairie Droz, 1964, p. 200.

navigation portuaire est entendue dans un sens large englobant aussi bien les navires⁷³⁶de mer que tout bâtiment et engins flottants. D'ailleurs, la loi n° 65-342 du 19 mai 1965 approuvant le règlement d'exploitation du P.A.D., adopte une telle conception quand elle précise à son article 2-5-58 que les « *mesures de sécurité sont applicables à tous les navires et bateaux...* ». De ce fait, nous pouvons considérer que même si le port ne se trouve pas réellement « *en mer* », la navigation s'exerçant dans les ports maritimes demeure une « *navigation maritime* ».

La jurisprudence française retient comme critère qualificatif de la navigation l'exposition aux périls de la mer⁷³⁷. Mais, cela ne veut pas dire que les navires ne sont pas exposés dans les ports même si ces derniers constituent des abris. C'est ce qui explique, sans doute, l'extension de certaines conventions dans les places portuaires. Ces conventions sont, en l'occurrence, la convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) du 1^{er} novembre 1974 (1) et le Mémoire de Paris du 26 janvier 1982 (2).

1. Les dispositions de la convention SOLAS applicables aux ports sénégalais

La Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer⁷³⁸ vise à instaurer un niveau de sécurité acceptable de manière à ce que la

⁷³⁶ Par navire, il faut entendre, selon l'article 1-a du Code de la marine marchande de 2002, « *Tout bâtiment ou engin ou submersible, quel que soit son tonnage ou sa forme avec ou sans propulsion mécanique, immatriculé par les soins de l'Autorité compétente et qui effectue à titre principal une navigation maritime* ».

⁷³⁷ « *Cassation française, 13 janvier 1919, 1-340* » citée par NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 193.

⁷³⁸ La première convention internationale concernant la sécurité en mer a été la convention SOLAS (Safety of Life at Sea), élaborée à la suite du naufrage du Titanic en 1911. Elle a d'abord été adoptée en 1914 avec des modifications en 1929 et 1948. Lorsque l'O.M.I. a été fondée en 1958, sa première tâche importante a été de modifier cette convention en 1960 ; elle a ensuite veillé à ce qu'elle soit régulièrement révisée.

La convention SOLAS stipule des normes minimales de construction, d'équipement et d'exploitation des navires, compatibles avec leur sécurité. Elle est généralement considérée comme le plus important de tous les traités internationaux concernant la sécurité des navires de commerce et est en fait intégrée à la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer, en tant que règlement international

concurrence entre armateurs ne s'exerce pas au détriment de la sécurité. Comme tout État signataire⁷³⁹, le Sénégal s'engage à respecter les recommandations sécuritaires émises par la convention SOLAS. Ces recommandations consistent à maintenir un niveau de sécurité à bord de tout navire battant pavillon sénégalais. Ainsi, la convention contient des dispositions relatives à la sécurité de la navigation (a) et au transport de marchandises dangereuses, en colis ou en vrac solide (b) applicables aux ports.

a. L'incidence des dispositions de la convention SOLAS sur la sécurité des ports du Sénégal

Dans le domaine de la sécurité, nous pouvons citer les dispositions relatives au contrôle (règle 19) et au rôle de l'État du port. La règle 19 de la convention stipule que : « *Tout navire est sujet, dans un port d'une autre partie, au contrôle de fonctionnaires dûment autorisés par ce gouvernement dans la mesure où ce contrôle a pour objet de vérifier la validité des certificats délivrés...* ».

Il existe une parenté entre cette règle 19 et l'article 62 du Code de la marine marchande du Sénégal de 2002. Ce dernier énonce en ses alinéas 1 et 4 que : « *Tout navire sénégalais est soumis à des inspections et visites destinées à vérifier qu'il remplit les conditions de sécurité, d'hygiène et d'habitabilité exigées compte tenu de la nature de son affectation et du type de navigation pratiquée. Tout navire étranger peut être soumis, dans un port sénégalais, aux contrôles prévus à l'alinéa précédent à la condition que ce navire entre dans le champ d'application du principe annoncé* ».

communément admis. La convention SOLAS est entrée en vigueur le 25 mai 1980 et a été ratifiée par le Sénégal le 16 janvier 1997.

⁷³⁹ En effet, sur les 141 pays ayant ratifié la convention, 33 sont africains. Il s'agit de : Afrique du Sud, Algérie, Bénin, Burkina-Faso, Cameroun, Cap-Vert, Centrafrique, Congo, Egypte, Ethiopie, Gabon, Gambie, Guinée, Côte-d'Ivoire, Kenya, Madagascar, Mali, Mauritanie, Maurice, Maroc, Mozambique, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra-Léone, Somalie, Soudan, Togo, Tunisie, Tanzanie, Zaïre, Zambie. Voir Annuaire CMI, 1999, p. 464.

Cette parenté est, pour reprendre l'idée de Monsieur GHELBERT, l'expression de l'initiative des jeunes États devenus indépendants d'adhérer ou de ratifier les conventions maritimes internationales⁷⁴⁰.

Les dispositions relatives au rôle de l'État du port sont fixées, quant à elles, par le Code International de gestion de la sécurité (I.S.M.) annexé à la convention SOLAS. Le Code I.S.M., entré en vigueur pour la première fois le 1^{er} juillet 1998 dans les ports européens, a pour objet l'établissement d'une norme internationale de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et pour la prévention de la pollution⁷⁴¹. L'application d'un tel code peut s'avérer bénéfique pour le Sénégal⁷⁴² dans la mesure où il vise une globalisation des contrôles des navires. En effet, bien que le Code ISM ne s'applique que dans le cadre du transport maritime, un intérêt pour les ports pourrait y être décelé. En d'autres termes, en contribuant à améliorer la sécurité des navires, le code en fait de même (par extension) pour les ports puisque l'autorité portuaire sénégalaise pourra refuser d'accueillir un navire non certifié. Une telle précaution pourrait éviter d'autres catastrophes à l'image du « *Joola* ». ⁷⁴³ Cette catastrophe, considérée comme le « *Titanic sénégalais* », est survenue dans la nuit du 26 au 27

⁷⁴⁰ GHELBERT (X.), « *Le statut des conventions de Droit maritime commercial de Bruxelles en Afrique francophone* », D.M.F., 1989, p. 347.

⁷⁴¹ Voir le préambule du Code ISM, Division 160, Édition du 25 mars 2003, JO du 26 avril 2003, Source : www.affairesmaritimes.fr. Dernière visite le 10 octobre 2010. D'après le § 2 les objectifs du code sont :

- Offrir des pratiques d'exploitation et un environnement de travail sans danger ;
- Établir des mesures de sécurité contre tous les risques identifiés ;
- Améliorer constamment les compétences du personnel à terre et à bord des navires en matière de gestion de la sécurité et notamment préparer ce personnel aux situations d'urgence, tant sur le plan de la sécurité que de la protection du milieu marin.

⁷⁴² Il faut signaler que le Code I.S.M., étant un texte international, est applicable aux ports sénégalais ; seulement le Sénégal n'en est pas encore signataire. Sur ce point, nous nous réjouissons de l'initiative des rédacteurs du code communautaire de la C.E.M.A.C. d'avoir intégré dans ledit texte le Code ISM et nous exhortons les États de l'Afrique de l'Ouest à faire de même.

⁷⁴³ MALLET. S-H, « *Naufrage du transbordeur sénégalais Le Joola : 970 morts et disparus* », J.M.M., 4 octobre 2002, pp.14 et s.

septembre 2002 aux larges des côtes de la Gambie⁷⁴⁴. Elle a occasionné la mort de 1863 personnes. Le « *Joola* » considéré comme un navire à passagers par l'article 1-b du Code de la marine marchande, assurait la liaison entre le Port de Dakar et celui de Ziguinchor⁷⁴⁵. Cette catastrophe a montré le laxisme des autorités sénégalaises face à l'application des mesures de contrôle recommandées par les conventions internationales. Ainsi, nous recommandons la signature d'un tel code⁷⁴⁶ par le Sénégal même si nous sommes conscients que celle-ci comporte des risques. En effet, comme le souligne Monsieur NKOUNKOU à propos de plusieurs pays africains, le risque est de voir bon nombre de ports avec des quais encombrés de navires en infraction⁷⁴⁷ ; surtout que l'immobilisation d'un quai par un navire saisi ou désarmé⁷⁴⁸ constitue toujours un handicap pour un port à cause notamment du manque à gagner.

La convention SOLAS contient également des dispositions relatives au transport des marchandises dangereuses, lesquelles dispositions sont aussi applicables dans les ports sénégalais.

b. Les dispositions de la convention SOLAS concernant le transport des marchandises dangereuses et susceptibles de s'appliquer dans les ports sénégalais

Les dispositions concernant le transport des marchandises dangereuses dans les ports sont contenues dans la partie A du chapitre VII de la convention. Cette partie fixe les principes directeurs relatifs à la classification (règle 2), à l'emballage (règle 3), au

⁷⁴⁴ DIOP (O-NG.), *Le naufrage du transbordeur M/S « Le Joola » et les interrogations sur la sécurité des transports maritimes au Sénégal et en Afrique*, Mémoire de Master 2 de Droit et Sécurité des Affaires Maritimes et Océaniques, Nantes, 2009, p. 5

⁷⁴⁵ Voir carte des ports du Sénégal dans l'introduction de cette étude, p. 11.

⁷⁴⁶ La proposition d'un Code ISM pour les ports africains a été faite par un expert du Bureau Véritas. Voir, CHAUVEL (A-M), « *Sécurité et protection de l'environnement dans les ports des 32 États présents à Dubaï* », J.M.M., 2 juin 2000, p. 1060.

⁷⁴⁷ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 200.

⁷⁴⁸ REZENHTEL (R.), « *L'immobilisation forcée des navires dans les ports maritimes* », J.M.M., 19 janvier 1996, p. 124.

marquage, à l'étiquetage des colis, au transport de matières et objets explosibles à bord des navires de passage (règle 7)⁷⁴⁹.

Concernant, la classification, le règlement d'exploitation du Port Autonome de Dakar s'est parfaitement moulé dans l'esprit de la convention. Ainsi, aux termes de ses articles 2-5-1 et suivants, les matières dangereuses sont classées de la façon suivante⁷⁵⁰ : « Classe 1- *Matières et objets explosifs* ;

Classe 2- Gaz comprimés, liquides sous pression ;

Classe 3- Matières liquides inflammables ;

Classe 4- Matières solides inflammables ;

Classe 5-1- Matières carburantes ;

Classe 5-2- Peroxydes organiques ;

Classe 6-1- Matières toxiques ;

Classe 6-2- Matières infectieuses ;

Classe 7 - Matières radioactives ;

Classe 8 – Matières corrosives ;

Classe 9- Matières dangereuses ».

⁷⁴⁹ Il faut préciser que cette classification n'est pas différente de celle qui est prévue au point 1.1.2.1 du Code IMDG.

⁷⁵⁰ Voir la loi n° 65-342 du 19 mai 1965 portant Règlement d'exploitation du Port Autonome de Dakar notamment les pages 22 à 56.

Le même constat peut être fait concernant les règles régissant l'emballage, le marquage et l'étiquetage des marchandises dangereuses (article 2-5-3)⁷⁵¹ qui reprennent les mêmes dispositions de la convention. De ce fait, nous retrouvons une parenté quasi génétique entre la convention SOLAS et la partie portant règlement de police de la loi n° 65-342. Outre la convention SOLAS 74/78, le Mémorandum de Paris de 1982 a inspiré certains pays africains.

2- Le Mémorandum de Paris et son adaptation au Sénégal : l'exemple du Mou d'Abuja

Le Mémorandum de Paris, signé le 26 janvier 1982, est relatif au contrôle des navires par l'État du port⁷⁵². Ce Mémorandum ne lie pas le Sénégal qui, comme toute l'Afrique, n'en est pas signataire. Cependant, son contenu a inspiré les pays africains soucieux du respect des normes de sécurité des navires⁷⁵³. C'est ainsi que les États de l'Afrique de l'Ouest et du Centre ont entamé des pourparlers ayant abouti, sous l'égide de l'O.M.I.⁷⁵⁴, à l'adoption de la Résolution A.682 concernant la coopération régionale en matière de contrôle des navires et des déversements en mer⁷⁵⁵. Mais, c'est à l'occasion de la 18^{ème} session de l'O.M.I. que les États côtiers de l'Afrique de l'Ouest et du Centre devaient réfléchir à la mise en œuvre de cette résolution sur leurs territoires. Il s'ensuivit plusieurs réunions dont la première est celle d'Accra (Ghana)

⁷⁵¹ En effet, cet article reprend textuellement l'article 4 de la convention qui dispose que : « *Tout récipient contenant des marchandises doit porter une marque définissant le produit transporté par son appellation technique exacte et porter une étiquette ou marque distincte au pochoir indiquant clairement la nature dangereuse de ces marchandises* ».

⁷⁵² Voir Directive 1995/21 du 19 juin 1995 portant communautarisation du mémorandum de Paris de 1982. Voir aussi 2009/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009, J.O.U.E., L 131, 28 mai 2009, pp. 57 et s.

⁷⁵³ FALL (A.), « *Le contrôle par l'État du port en matière de sécurité de la navigation et de protection de l'environnement marin* », D.M.F., février 2000, p. 105

⁷⁵⁴ En effet, différents accords de coopération ont eu lieu sous l'égide de l'O.M.I. Nous pouvons citer par exemple : l'accord de Vina del Mar signé à Vina del Mar (Chili) en novembre 1992 applicable aux pays d'Amérique Latine mais aussi, l'accord de Tokyo signé à Tokyo en décembre 1993 pour les pays de la région Asie-pacifique.

⁷⁵⁵ L'O.M.I., en adoptant cette résolution, encourage les États à mettre en œuvre dans leurs régions respectives un système de contrôle par l'État du port.

en 1998 organisée par la C.M.E.A.O.C. Au cours de cette réunion qui a vu la participation des observateurs institutionnels⁷⁵⁶ et les représentants des pays africains⁷⁵⁷, la nécessité de la ratification des conventions internationales de l'O.M.I. a été réaffirmée. Ce n'est qu'en 1999 que la matérialisation de cette résolution de l'O.M.I. est devenue complète avec la signature d'un accord le 25 octobre 1999 à Abuja (Nigéria) ; d'où son appellation de MOU d'Abuja.

Si le Mémorandum de Paris est victime de son succès, celui d'Abuja⁷⁵⁸ est plutôt victime de sa nature. En d'autres termes, même s'il complète le dispositif international et qu'il permet aux autorités portuaires de la sous-région de détecter, d'inspecter et parfois d'immobiliser les navires suspects qui touchent leurs ports ; le MOU d'Abuja n'est ni une convention internationale, ni un traité encore moins une organisation internationale. C'est un accord administratif entre les différentes administrations maritimes de la sous-région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre et il est dénué de caractère obligatoire. Ce caractère de soft Law constitue un obstacle juridique qui freine la mise en œuvre effective du MOU comme souligne Monsieur ZINSOU⁷⁵⁹. À cet obstacle juridique s'ajoutent des obstacles matériels pouvant se résumer par l'insuffisance des inspections des navires effectuées par les États signataires du Mémorandum⁷⁶⁰.

⁷⁵⁶ Parmi les observateurs, nous pouvons citer l'Organisation Internationale du Travail, la Commission économique des Nations-Unies pour l'Afrique, l'Association internationale des sociétés de classification, le Programme des Nations-Unies pour le développement.

⁷⁵⁷ Il s'agit des représentants de : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Cameroun, Cap-Vert, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée Conakry, Guinée-Bissau, Guinée Equatoriale, Libéria, Mauritanie, Namibie, Nigéria, Sénégal et Togo.

⁷⁵⁸ NGO MBOGBA (P.): « *La protection de l'environnement marin dans la région de l'Afrique du Centre et de l'Ouest : le Mémorandum d'Abuja* », Yaoundé, Presses de l'UCAC, 2005, p. 132.

⁷⁵⁹ ZINSOU (C-A), « *Le MOU d'Abuja : un accord administratif pertinent difficilement appliqué dans la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre* », Revue Africaine des Affaires Maritimes et des Transports, n°1, juillet 2009, pp. 25 et s.

⁷⁶⁰ Pour une étude plus approfondie et pour plus d'informations, voir ZINSOU (A-C.), *Le Mémorandum d'entente d'Abuja et le renforcement de la sécurité des transports maritimes en Afrique*, Thèse de Droit, Nantes, 2010, p. 300.

Malgré ces obstacles, le MOU d'Abuja demeure un accord pertinent et intéressant pour les États côtiers de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Et le Sénégal, en tant que pays acceptant⁷⁶¹ peut bien appliquer le MOU d'Abuja dans ses ports s'il s'acquitte de ses obligations financières⁷⁶².

Grâce à cet accord, les autorités portuaires africaines pourront détecter, inspecter et parfois immobiliser les navires suspects qui touchent les ports de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. L'application effective du MOU d'Abuja aurait pu éviter la catastrophe causée par le navire « *Probo-koala* » en Côte d'Ivoire. En effet, ce navire est passé par Dakar et les autorités portuaires sénégalaises comme celles de Lomé et du Togo n'ont pas activé le réseau d'information pourtant mis en place par le MOU d'Abuja. Or, cette précaution qui n'est rien d'autre que l'application du MOU, aurait pu suffire (ou du moins à y contribuer) pour mettre en alerte tous les ports de la sous-région et épargner ainsi à l'Afrique pareille catastrophe.

En outre, la section 1.2 du MOU prévoit même le « *Port state contrôle* ». Celle-ci dispose clairement que : « *Chaque autorité établit et met en œuvre un système efficace de contrôle par l'État du port en vue de s'assurer, sans discrimination quant au pavillon, que les navires de commerce visitant les ports sont conformes aux normes établies dans les instruments pertinents* ». Cette section combinée à celle 1.4⁷⁶³ qui prône la coordination des activités de contrôle des navires par l'échange des informations, constitue un véritable atout pour les pays africains dans le cadre du

⁷⁶¹ Le Sénégal (juin 2001) fait partie des neuf administrations maritimes ayant formellement accepté le MOU d'Abuja. Il s'agit par ordre de suite: de la Sierra Léone (25 octobre 2001), du Congo Brazzaville (16 novembre 2001) de la Guinée Conakry (12 février 2002), du Nigéria (19 mars 2002), du Ghana (6 mai 2003), du Bénin (27 juillet 2007), de la Gambie (28 août 2007) et du Togo (12 septembre 2008).

⁷⁶² À la dernière réunion du comité du MOU tenue à Bénin (Cotonou) seuls quatre (4) États parmi les neuf (9) l'ayant formellement accepté sont à jour de leurs obligations financières : il s'agit du Nigéria, de la Sierra Léone, du Congo Brazzaville et du Ghana.

⁷⁶³ En effet, la signature du MOU a l'avantage d'harmoniser, dans tous les pays concernés par l'accord, un contrôle qui se doit d'être plus efficace et mieux coordonné grâce à la coopération et à l'échange des informations entre les États membres.

renforcement de la sécurité de leurs ports. Mais encore faut-il que les États membres se décident à l'appliquer.

En plus des instruments juridiques déjà étudiés, les conventions internationales relatives à la protection de l'environnement contiennent des dispositions susceptibles de concerner les ports sénégalais.

B. L'impact des conventions internationales relatives à la protection de l'environnement sur les ports sénégalais

Plusieurs conventions internationales revendiquent la protection du milieu marin⁷⁶⁴ mais, dans le cadre de cette étude, nous nous intéresserons à la convention dite MARPOL de 1973 (modifiée en 1978) qui constitue la principale arme de l'OMI pour prévenir la pollution des mers par les substances néfastes. Il s'agit précisément de montrer la parenté qui existe entre cette convention et les lois portuaires sénégalaises (1). De même, nous évoquerons succinctement le Code I.M.D.G dont certaines dispositions sont applicables au Sénégal (2).

1. L'application de la convention MARPOL 73/78 dans les ports sénégalais

La convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution des mers par les navires, modifiée par le protocole du 17 février 1978⁷⁶⁵, couvre toutes les pollutions susceptibles d'être engendrées par les navires et précise les moyens à mettre en œuvre pour les prévenir ou les réduire.

⁷⁶⁴ Voir NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 202. « Il s'agit entre autres de :

- La convention sur les lignes de charges des navires (1966),
- La convention de Montégo Bay du 10 décembre 1982 qui oblige les États à prendre des mesures concernant la protection du milieu marin (article 192 et 211, § 2) ».

⁷⁶⁵ LECLAIR (M.), *La Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, telle que modifiée par le protocole de 1978 relatif- MARPOL 73/78*, Cours de réglementations portuaires, Bordeaux I, 1992, p. 95.

Comme la plupart des États africains⁷⁶⁶, le Sénégal a incorporé dans sa législation interne certaines dispositions de la convention MARPOL 73/78. Ainsi, le Code de la marine marchande de 2002 contient plusieurs dispositions se référant aux recommandations (annexes I, II, et III) et interdictions de la convention MARPOL⁷⁶⁷.

L'annexe I de la convention traite des règles relatives à la prévention de la pollution par les hydrocarbures. À ce propos, il dispose que : « *Tout capitaine de navire d'une jauge brute égale ou supérieure à 150 tonneaux pour les navires-citernes ou 500 tonneaux pour les navires, qui ne respecte pas les dispositions de la convention MARPOL relatives aux interdictions de rejets d'hydrocarbures, s'expose à une peine d'emprisonnement de 4 ans et à une amende de 600.000 euros* ».

Cette disposition est parfaitement intégrée dans le Code de 2002 dont l'article 664 alinéa 5 énonce que : « *Tout capitaine de navire transportant une cargaison d'hydrocarbures ou d'autres substances dangereuses ou polluantes en infraction au livre 2 du présent Code.... sera puni d'une peine d'emprisonnement de deux à six mois et d'une amende de 1.000.000(1525 euros) à 5.000.000 Fcfa (5.001.672 euros) ou d'une de ces deux peines seulement* »⁷⁶⁸.

⁷⁶⁶ Il en est ainsi du Congo avec la loi n° 06/83 du 27 janvier 1983 portant approbation de l'adhésion du Congo à la convention MARPOL 73/78, J.O. du Congo, février 1983.

⁷⁶⁷ Cette référence aux conventions internationales a été l'une des raisons de l'abrogation du Code de 1962. En effet, comme le souligne l'exposé des motifs de la loi de 2002 portant Code de la marine marchande du Sénégal :

« *La mondialisation des activités économiques commande de ne pas se singulariser sur le plan des rapports économiques internationaux. Pour cette raison, le Gouvernement du Sénégal a déjà signé plusieurs conventions internationales à divers aspects de l'activité maritime, notamment la pollution maritime (MARPOL), la sécurité maritime, le jaugeage des navires, les normes de formation des gens de mer.*

La plupart de ces conventions sont aujourd'hui ratifiées. Il convient donc d'en tenir compte pour éviter les dysharmonies entre cette réglementation internationale et les normes nationales devenues obsolètes en grande partie ».

⁷⁶⁸ Nous retrouvons les mêmes dispositions un peu partout dans les législations portuaires internes de l'Afrique francophone. Voir l'ordonnance congolaise n° 22/70 du 14 juillet 1970 citée par NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 204. Voir aussi HUET (A.), « *L'infraction de rejet d'hydrocarbure en mer* », Revue juridique de l'environnement (R.J.E.), n° 4, 1983, pp. 295-322.

Nous pouvons souligner une parenté entre les deux articles précités qui sont d'ailleurs applicables aux ports sénégalais dans la mesure où la notion des « *eaux de mer* » comprend les eaux portuaires. Or, la protection du plan d'eau portuaire comprend aussi la protection contre la pollution par les navires.

Ensuite, la convention MARPOL 73/78 (annexe II) prévoit l'obligation pour les États de mettre en place des installations de réception portuaires répondant aux besoins des navires qui les utilisent sans leur causer de retards anormaux. Cette invitation est largement suivie par le Sénégal qui rappelle l'existence de ces installations aux navires dans le besoin. En effet, l'article 581 du Code de la marine marchande dispose que : « *Les navires doivent rejeter les matières et résidus de produits ou de substances énumérées aux articles précédents dans les installations de réception portuaires mises en place dans ce but* »⁷⁶⁹.

Il s'agit d'une application exemplaire de la convention MARPOL et un atout majeur pour le P.A.D. et il serait opportun, pour les autres ports africains qui ne l'auraient pas encore fait⁷⁷⁰, de suivre l'exemple du port de Dakar en se dotant d'installations de réception portuaires.

Enfin, le Code de la marine marchande reprend les dispositions de l'annexe III de la convention de MARPOL 73/78 qui traite de la prévention de la pollution par les substances nuisibles transportées par mer en colis et précise les moyens à mettre en œuvre pour les réduire⁷⁷¹. Cette annexe, reprise dans la sous-section du Code IMDG,

⁷⁶⁹ Voir aussi 580 du Code de la marine marchande de 2002.

⁷⁷⁰ De nombreux ports africains sont dépourvus d'installations obligatoires (des incinérateurs, des réservoirs, des installations de dépôt des déchets et des égouts) pour collecter et éliminer les produits polluants. Ce retard considérable dans la mise en œuvre de cette obligation réside dans le fait que le dispositif de la convention MARPOL 73/78 n'impose pas aux capitaines de navires une obligation d'utiliser les installations portuaires de réception des déchets. En effet, le caractère facultatif de certaines annexes et la diversité des modes de financement des installations freinent la réalisation de ces installations en Afrique.

⁷⁷¹ Voir titre 2 du livre 2 du code de 2002 déjà cité, mais aussi le chapitre 5 de la loi de 1965 portant Règlement d'exploitation du Port Autonome de Dakar.

énonce des règles concernant l'identification, l'emballage, le marquage, l'étiquetage, les documents, l'arrimage, les limites quantitatives et les exceptions relatives aux matières polluantes et le contrôle des normes d'exploitation par l'État du port⁷⁷².

2. *L'application du Code IMDG dans les ports sénégalais*

Le Code IMDG, publié pour la première fois en 1965⁷⁷³, a pour objet de faciliter l'application du chapitre VII de la Convention SOLAS⁷⁷⁴. Il est également destiné à servir de base aux réglementations nationales en matière de transport des matières dangereuses. Le législateur portuaire sénégalais (chapitre 5 du Règlement d'exploitation du Port Autonome de Dakar) s'en est largement inspiré concernant le transport et la manutention des matières dangereuses. En effet, il existe un lien de parenté entre la loi de 1965 portant règlement d'exploitation du P.A.D. et le Code IMDG. Le Code IMDG, par le biais de son chapitre 3.2 sur les ports, impose des obligations qui permettent aux autorités portuaires sénégalaises d'avoir une connaissance précise des marchandises entrant et sortant de la zone portuaire et de définir, en conséquence, des plans d'urgence. L'article 2-5-5 du règlement d'exploitation du P.A.D. dispose à cet effet que : « *Les capitaines, armateurs ou consignataires des navires transportant des matières dangereuses ou infectes sont tenus de déclarer à la capitainerie du port, au moins, vingt quatre (24) heures avant l'arrivée du navire, la nature, la quantité et le conditionnement de ces matières ainsi que les conditions de leur arrimage....* »

En outre, la classification des marchandises dangereuses opérée par le chapitre 3.2 du Code IMDG est la même que celle prévue par l'article 2-5-1 la loi de 1965 portant

⁷⁷² NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 205.

⁷⁷³ Le Code IMDG (International Maritime Dangerous Goods Code) constitue le texte de référence en ce qui concerne le transport par mer des marchandises dangereuses.

⁷⁷⁴ Il faut juste préciser ici que du fait de la création de nouveaux produits, de l'évolution du matériel, de l'expérience acquise et des progrès techniques dans le transport des marchandises dangereuses, l'OMI, après adoption par le Comité de sécurité maritime (C.S.M.), publie des amendements modifiant le Code IMDG. Le dernier amendement est celui 30.00 et qui est applicable depuis le 1^{er} janvier 2001. Voir, Lamy Transport, Tome III, p. 680.

règlement d'exploitation du P.A.D.⁷⁷⁵. Il faut juste préciser qu'il appartient à l'autorité portuaire sénégalaise d'interdire l'entrée du port à un navire qui constituerait une menace pour la sécurité des personnes et des biens.

Nous constatons donc que le Code IMDG constitue un texte de référence pour les autorités portuaires sénégalaises dans l'élaboration de la réglementation nationale applicable au transport de marchandises dangereuses. D'ailleurs, la généralisation de l'application de ce code devait être effective dès le 1^{er} juillet 2004. Cependant, ses dispositions ne constituent que de simples recommandations. Néanmoins, il est important, pour les pays d'Afrique qui ne l'ont pas encore fait, de le rendre obligatoire comme le Sénégal et le Cameroun.

En dehors des conventions internationales, la gestion portuaire sénégalaise fait parfois appel aux textes communautaires africains ; ce qui permet de repenser à l'éventualité d'une politique portuaire africaine commune.

§ 2. Droit communautaire et politique portuaire africaine

En Afrique francophone, le regroupement communautaire n'est pas une chose nouvelle. En effet, de la Conférence Ministérielle des Etats d'Afrique de l'Ouest et du Centre (C.E.M.A.O.C.) à la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (C.E.M.A.C.), en passant par l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (U.E.M.O.A.); les États africains ont toujours manifesté leur volonté d'assurer la libre circulation des biens et des personnes. Toutes ces entités, à l'image de l'U.E.M.O.A., concourent au développement du continent (A). Seulement, les États africains gagneraient plus à réfléchir à l'éventualité d'une coordination de ces entités. Cette coordination pourrait s'avérer décisive pour l'élaboration d'une politique

⁷⁷⁵ Voir nos développements sur l'incidence des dispositions de la convention SOLAS sur le transport des marchandises dangereuses sur les ports sénégalais, pp. 335 et s.

portuaire communautaire d'autant plus que nombres de ces entités ont des points communs quant à leur législation applicable en matière portuaire (B).

A. L'impact de l'U.E.M.O.A. sur la politique portuaire sénégalaise

Comme les autres organismes⁷⁷⁶communautaires, l'U.E.M.O.A. propose une démarche plus globale des problèmes portuaires et maritimes africains. Elle s'est surtout orientée vers les facilitations de transit au niveau des ports de l'union⁷⁷⁷. De ce fait, elle prévoit des dispositions qui s'appliquent dans les ports maritimes de l'Union notamment ceux du Sénégal.

En Afrique de l'Ouest, les principes maritimes proposés par l'UEMOA ont été complétés par des instruments juridiques à vocation économique et politique. Ces instruments qui ont pour objectif la poursuite de l'intégration économique au sein de l'Union revêtent parfois un caractère supranational comme le stipule l'article 6 du traité modifié de 2003⁷⁷⁸. Parmi les instruments relatifs aux ports maritimes, nous pouvons citer :

- **Le Code des douanes de l'U.E.M.O.A** : ce code, institué en 2001 par le règlement n°09/2001⁷⁷⁹, est applicable dès son entrée en vigueur aux ports maritimes de l'union comme le précisent ses articles 2, 3 et 4⁷⁸⁰. L'objectif de ce code est de clarifier et de simplifier notamment les politiques portuaires douanières des pays de l'union. Il

⁷⁷⁶ Il en est de même de la C.M.E.A.O.C et de la C.E.M.A.C.

⁷⁷⁷ Bien entendu le domaine de l'U.E.M.O.A. est très vaste, mais dans cette partie nous nous limiterons à la facilitation de transit prônée par l'Union.

⁷⁷⁸ L'article 6 dispose que : « *Les actes arrêtés par les organes de l'Union pour la réalisation des objectifs du présent Traité et conformément aux règles et procédures instituées par celui-ci, sont appliqués dans chaque Etat membre, nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure* », Traité de l'UEMOA modifié en 2003, Source : [http// www.uemoa.int](http://www.uemoa.int). Dernière visite le 5 octobre 2010.

⁷⁷⁹ Annexe n° 09/2001/CM/UEMOA portant Code des douanes de l'U.E.M.O.A.,

Source : [http// http//www.Droit-Afrique.com](http://www.Droit-Afrique.com). Dernière visite le 7 octobre 2010.

⁷⁸⁰ L'article 4 énonce ainsi que : « *Sauf dispositions contraires adoptées dans le cadre des conventions internationales, la réglementation douanière communautaire s'applique uniformément dans l'ensemble du territoire douanier de l'Union* ».

détermine ainsi les procédures et régimes douaniers applicables au transit dans les ports de l'Union. Cette harmonisation permet une concurrence saine sur le marché communautaire. Pour cela le code a uniformisé les dispositions relatives aux aspects suivants :

- La procédure douanière à suivre lors du transit par les ports (chapitre 2) ;
- Les documents à fournir pour le transit des marchandises (titre 7) ;
- Les obligations du capitaine à l'entrée des ports (titre 5) ;
- Les mesures à prendre en matière de transport des marchandises prohibées (chapitre 5).
-

- La Recommandation n° 02/2002/CM/UEMOA relative à la simplification et à l'harmonisation des procédures administratives et de transit portuaire au sein de l'UEMOA⁷⁸¹.

Cette recommandation a pour objectif d'inviter les États membres à adopter des programmes de simplification et d'harmonisation des procédures administratives et de transit portuaire dans les ports de l'Union⁷⁸². C'est ainsi qu'il a été institué des procédures de déclaration simplifiées pour les marchandises transitant dans les ports de l'Union⁷⁸³.

⁷⁸¹ Recommandation 02/2002/CM/UEMOA relative à la simplification et à l'harmonisation des procédures administratives et de transit portuaire au sein de l'UEMOA, 27 juin 2002.

⁷⁸² Article 5 de la Recommandation précitée. Il faut juste préciser que cette recommandation est suivie de neuf (9) annexes dans les domaines suivants :

- L'annexe 1 est relative au passage en revue des procédures portuaires au sein de l'UEMOA.
- L'annexe 2 traite de l'éclatement des redevances portuaires et des coûts de manutention.
- L'annexe 3 s'occupe des équipements portuaires.
- Les annexes 4 et 5 recommandent aux pays membres de l'Union d'adopter les principales conventions internationales en matière de simplification et de facilitation des procédures portuaires.
- Les annexes 6 à 8 s'occupent de la partie comptabilité: estimation et récapitulatif des coûts de mise en œuvre des programmes prioritaires.
- L'annexe 9 est relative à la mise en place des comités nationaux de facilitation des transports au sein de l'Union.

⁷⁸³ Voir section 2 du chapitre I du titre 2 de la 1^{ère} partie de notre étude, pp. 120 et s.

- Directive n° 03/2008/CM/UEMOA, du 28 mars 2008, relative aux fournisseurs de services portuaires au sein de l'U.E.M.O.A.⁷⁸⁴.

Cette directive, adoptée à Dakar, s'inscrit dans la continuité des précédents instruments juridiques. Ainsi, d'après son préambule, l'objectif est double :

- Simplifier et harmoniser les procédures administratives et de transit dans les ports des États membres de l'Union, tout en favorisant l'efficacité des diverses activités professionnelles qui y exercées.
- Réduire les coûts et délais du transit portuaire au sein de l'Union dans le but de favoriser une exploitation optimale des infrastructures des ports maritimes

Comme nous le constatons, l'U.E.M.O.A. contient des dispositions juridiques qui ont des incidences dans les ports du Sénégal en tant que pays membre. Mais, il est légitime de s'interroger sur une intégration plus poussée des textes communautaires africains intéressant les ports. De ce fait, nous pouvons nous demander s'il ne serait pas plus profitable aux différents pays (portuaires ou non) d'adopter une législation portuaire communautaire? Un tel projet aussi ambitieux soit-il ne devrait pas être impossible à réaliser.

B. L'existence d'une politique portuaire communautaire africaine

L'idée d'harmoniser les législations nationales des pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre dans le domaine des transports maritimes peut servir de cadre juridique pour l'établissement d'une politique portuaire commune. Certains pays l'ont déjà compris. En effet, les États de l'Afrique centrale ont eu l'intelligence d'innover dans ce sens en créant un code de la marine marchande dans le cadre des États de la C.E.M.A.C. Ce code est un instrument normatif « *intéressant et ré-mobilisateur* » pour reprendre

⁷⁸⁴ Directive n° 03/2008/CM/UEMOA du 28 mars 2008 relative aux fournisseurs de services portuaires au sein de l'UEMOA, Source : <http://www.uemoa.int>. Dernière visite le 10 octobre 2010.

l'expression du professeur NDENDÉ⁷⁸⁵ et nous souhaitons sa généralisation dans toute l'Afrique maritime. L'établissement, dans un premier temps, des codes communautaires de la marine marchande pourrait être un premier pas vers cette politique commune. Dans ce cas, il faudra que cet établissement soit fait par des juristes maritimes et portuaires africains spécialisés, ce qui évitera, peut-être, le fameux mimétisme juridique⁷⁸⁶.

En outre, les associations comme l'A.G.P.A.O.C. constituent des cadres idéals, jusque-là non encore exploités, d'établissement des politiques portuaires communes. Le fait de doter de telles associations des pouvoirs plus importants pourrait s'avérer intéressant pour la vie portuaire en Afrique de l'Ouest et du Centre. En effet, la mise en place des législations portuaires communes est l'une des priorités de l'A.G.P.A.O.C.⁷⁸⁷.

De même, une politique d'harmonisation entre l'U.E.M.O.A. et la C.E.M.A.C. sur les questions portuaires devrait être possible dans la mesure où ces deux unions se retrouvent sur plusieurs points concernant les ports. En effet, l'objectif affiché des unions, pour les ports, est la clarification de leurs orientations politiques en matière de droit et de politique portuaire. En réalité, ces deux unions œuvrent, chacune sur son espace géographique, à :

- La libéralisation du commerce par l'élimination entre États membres des droits et l'établissement d'un tarif extérieur commun ;
- La réduction, voire la suppression des obstacles au commerce inter-États ;
- Une coopération douanière étroite et efficace basée sur un tarif extérieur commun, une réglementation et un code des douanes ;

⁷⁸⁵ NDENDÉ (M.), « *La construction du droit des transports maritimes en Afrique* », *op. cit.*, p. 258.

⁷⁸⁶ En Afrique, beaucoup de textes sont édictés par des non-spécialistes du domaine portuaire. Ces derniers, en dehors des pécules qu'ils reçoivent en guise de paiement, ne semblent pas se soucier de la réalité des terrains africains. Ce qui fait que la plupart des textes, même récents, contiennent des erreurs susceptibles d'être évitées par un spécialiste averti. Il en est ainsi de l'article 496 (responsabilité de l'entrepreneur de manutention) du Code de la marine marchande du Sénégal de 2002 déjà évoqué.

⁷⁸⁷ Voir nos développements sur l'A.G.P.A.O.C., pp. 315 et s.

- Une harmonisation des politiques fiscales en vue de la promotion des activités communautaires dans le domaine des transports.

Nous espérons que nos suggestions inviteront les acteurs concernés à réfléchir sur ces opportunités qui ne peuvent être que bénéfiques pour le continent africain.

Conclusion du titre 2

Le régime de la domanialité continue de répondre aux conditions et aspirations naturelles de départ. C'est ce qui fait qu'il contraste quelquefois avec les besoins du moment surtout concernant le domaine portuaire. La difficulté particulière du droit portuaire sénégalais est la transversalité des questions juridiques qu'il soulève et qui peuvent constituer un frein pour le juriste même averti. Le droit public s'affronte avec le droit privé⁷⁸⁸ alors qu'une cohésion pourrait être trouvée dans l'intérêt du domaine lui-même. Pour cela, il s'agit de réfléchir à une meilleure intégration de ces derniers à l'exploitation du domaine portuaire. Ainsi, nous avons proposé dans ce titre, une actualisation de certains textes concernant l'occupation portuaire. Cette actualisation, dans l'urgence, se fera par l'insertion d'articles dans certains textes comme le code du domaine de l'Etat et la Convention Type portant cahier des charges comportant occupation temporaire des dépendances du domaine portuaire du P.A.D. Ces articles visent une remise en cause du principe de précarité des occupations domaniales par l'octroi de plus de garanties et de droits réels aux occupants. L'objectif étant de rassurer davantage les intervenants portuaires quant à la rentabilité de leurs investissements. En outre, une réflexion devra être menée dans le but d'assainir et de protéger l'enceinte portuaire de Dakar. Ce qui constitue une mesure importante pour le Port Autonome de Dakar qui, depuis 2004, adopte une politique de sécurité et de sûreté pour s'adapter aux dispositions du Code ISPS.

Enfin, l'étude de ce titre a été l'occasion de mesurer l'impact des conventions internationales et des relations communautaires sur la gestion portuaire sénégalaise car comme ses homologues africains, le port de Dakar est un théâtre où se côtoient diverses sortes de législations internes et internationales.

⁷⁸⁸ REZNTHEL (R.), « *Droits Maritimes* », Dalloz Action, 2009/2010, *op. cit.*, p. 600.

Conclusions de la 2^e partie

Le développement portuaire ne saurait s'accommoder d'un régime d'occupation trop éloigné du droit commun pour l'application duquel l'autorité portuaire disposerait de prérogatives exorbitantes qui frôleraient l'arbitraire. Au contraire, il doit requérir des règles plus souples.

Au Sénégal, le développement des ports est tributaire de l'implantation sur le domaine public portuaire d'opérateurs privés ayant une capacité suffisante pour y établir les infrastructures nécessaires à l'exercice de leurs activités.

En effet, l'implantation des investisseurs privés dans le secteur portuaire s'opère, de façon générale, dans un cadre juridique national tendant à concilier intérêt public et intérêts privés. Il s'agit d'établir un cadre qui est, à la fois, respectueux de l'intérêt général et soucieux de faciliter la participation d'opérateurs privés à l'exploitation portuaire sénégalaise. Cependant, pour mieux être efficace, le partenariat « *public-privé* » doit donner lieu à une coopération dépassant le seul aspect financier et qui se prolonge dans le temps.

En outre, la réussite de cette politique doit s'appuyer sur des mécanismes juridiques adéquats. Lesquels mécanismes doivent permettre de bien déterminer la nature des contrats d'occupation avec une précision du régime de la responsabilité portuaire. Pour cela, il est nécessaire d'actualiser certains textes anciens et obsolètes car il n'est plus permis, plus de quarante ans après l'indépendance, de continuer à appliquer ce legs colonial.

Enfin, le Sénégal doit, davantage, prendre en compte l'apport des accords de coopération qui constituent des axes privilégiés de développement portuaire en Afrique, mais aussi celui des organisations régionales et des conventions internationales pour une bonne réussite de sa politique portuaire.

CONCLUSION GENERALE

Nous sommes arrivés au terme de notre étude consacrée aux aspects juridiques de la gestion et de l'exploitation portuaires au Sénégal et logiquement la question d'un bilan d'analyse des différentes interrogations soulevées doit se poser. Nos travaux sont loin d'être exhaustifs dans la mesure où certains aspects du droit portuaire sénégalais ont été traités de manière sommaire et rapide.

Dans la présentation de notre étude, nous avons voulu mettre l'accent sur le décalage qui existe entre les instruments juridiques portuaires et les objectifs poursuivis par les ports. Nos travaux apparaissent donc comme une simple contribution à l'édifice normatif portuaire capable de permettre aux ports sénégalais d'être compétitifs. Ainsi l'orientation de nos recherches, dans cette thèse, tendait à répondre à la question suivante : y-a-t-il une possibilité pour les ports sénégalais (et spécialement celui de Dakar) d'atteindre les objectifs fixés par leurs autorités?

Si la réponse n'est pas négative, elle n'est pas pour autant positivement évidente. La situation portuaire sénégalaise n'est pas catastrophique, néanmoins elle est préoccupante pour ne pas dire alarmante.

L'examen de ce sujet nous a permis de mettre en relief la complexité du droit portuaire sénégalais. Cette complexité découle du fait que les textes intéressant les ports sont d'une part, épars, caducs et obsolètes et d'autre part, ils sont difficilement accessibles aux usagers. Ces derniers éprouvent des difficultés à connaître l'administration qui dispose le texte authentique.

À cette lacune s'ajoute le manque de jurisprudence en matière portuaire sénégalaise. Sur ce plan, les raisons sont assez diversifiées mais la plus importante, à notre avis, est culturelle. En effet, le citoyen sénégalais n'a pas souvent le réflexe de saisir les tribunaux, surtout s'agissant d'une affaire qui l'oppose à l'autorité investie d'une puissance publique (en matière d'éviction de l'occupation portuaire par exemple). Il y a toujours l'idée fautive et erronée de perdre un litige contre une puissance publique. Pourtant, le Sénégal dispose d'un arsenal juridique qui, même s'il a besoin d'être

revalorisé, peut faire réfléchir en principe toute autorité publique. Cette crainte est accentuée par le délai des recours judiciaires qui constitue un autre handicap à l'établissement d'une jurisprudence portuaire. Les affaires pendantes devant la justice y restent très longtemps. Ce qui fait que les parties à un litige préfèrent, parfois, régler leur différend à l'amiable par une sorte de conciliation extra-judiciaire⁷⁸⁹. Ainsi, beaucoup de décisions judiciaires sur les litiges portuaires sont rendues en dehors du droit, des « *enceintes des prétoires et palais judiciaires* »⁷⁹⁰ quand elles ne sont pas purement et simplement entachées de corruption car comme le souligne Madame TIETCHEU, « *La justice, en Afrique, est l'un des secteurs de l'administration où l'arbitraire et l'insécurité sont les plus répandus, vu les passes droits et certaines pratiques qui relèvent de la corruption. C'est la capacité à soudoyer les magistrats que dépend hélas souvent le verdict des tribunaux* »⁷⁹¹.

L'inconvénient de ce mode règlement est l'absence de disponibilité des décisions qui en ressortent. Ces dernières ne sont pas publiées, donc ne sont pas accessibles aux étudiants et chercheurs. Cela s'explique, évidemment, par l'absence de revues spécialisées en matière portuaire. Nous souhaitons, pour pallier cette insuffisance, l'existence au sein du Ministère de l'Économie Maritime, de la Pêche et des Transports Maritimes internationaux⁷⁹², d'un bulletin officiel en charge des ports maritimes. Cette pratique existe déjà dans d'autres pays comme la France et un tel bulletin officiel viendra en complément des revues existantes comme celle du CO.SE.C mais qui ne sont pas spécialisées dans les différends portuaires. Cela aura le mérite de mettre à la disposition du public intéressé les publications et les articles en matière portuaire.

⁷⁸⁹ Ce phénomène n'est pas typique au Sénégal, toute l'Afrique francophone connaît les mêmes difficultés.

⁷⁹⁰ NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 428.

⁷⁹¹ Voir TIETCHEU (J.), J.A.E. du 2 au 15 février 1998, p. 24.

⁷⁹² Après le changement du régime politique au Sénégal en 2000, un Ministère de l'Économie Maritime, de la Pêche et des Transports Maritimes Internationaux a été créé par le décret n° 2004-572 du 30 avril 2004, Source : <http://www.ecomaritime.gouv.sn>. Dernière visite le 5 octobre 2010

Dans l'ensemble c'est la législation portuaire sénégalaise qui a besoin d'être réformée. Cette actualisation se justifie par le fait que les textes datent du lendemain de l'indépendance et consacrent un mode de gestion et d'exploitation portuaires un peu déphasé. L'attachement acharné du Sénégal au service public traditionnel constitue un obstacle majeur à la compétitivité de ses ports. Or, aujourd'hui, le service public portuaire n'est pas simplement un service rendu au public. Il est aussi un instrument de l'interventionnisme en matière économique et sociale⁷⁹³.

En outre, nous avons également montré que le port constitue le centre de gravité de deux dynamiques a priori inconciliables⁷⁹⁴ mais dont l'harmonie est plus que nécessaire : il s'agit de l'intérêt général et du développement économique. La finalité des ports sénégalais ne doit pas se limiter aujourd'hui à la seule satisfaction de l'intérêt général. En plus de la fourniture de prestations aux usagers, les ports sont appelés à satisfaire d'autres intérêts de solidarité nationale, de cohésion sociale, d'indépendance nationale, de sécurité des approvisionnements, d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de sécurité de la navigation maritime. Ces objectifs nécessitent des règles moins contraignantes car la rencontre du public et du privé requiert de la souplesse.

Le port de Dakar, comme tout grand port, recouvre une multitude d'activités relevant des services et d'intérêts différents. Or, actuellement la réglementation portuaire semble occulter les intérêts différents de l'intérêt général.

La réforme que nous avons proposée tout au long de notre étude n'a qu'un seul but: assurer la proximité du droit sénégalais avec les réalités portuaires locales afin de mieux adapter les textes à l'évolution des techniques maritimes et portuaires. Il s'agit donc de rapprocher le port de ses usagers. Cependant, il ne s'agit pas de réformer pour

⁷⁹³ GUEGUEN-HALLOUET (G.), *op. cit.*, p.500.

⁷⁹⁴ TIERNY (ED.), *op. cit.*, p. 300.

réformer car si le législateur sénégalais se met à user de son droit (constitutionnel)⁷⁹⁵de légiférer en matière portuaire, nous risquons d'assister à une inflation réglementaire et législative. Nous demandons plutôt au législateur de faire, en permanence, une recherche de l'épreuve de vérité dans le but de savoir si les normes qu'il édicte sont adéquates et effectives. Pour cela, il reviendra aux juristes sénégalais de proposer les textes portuaires en tenant compte des réalités et des cultures locales. Nous préconisons des textes pratiques et facilement compréhensibles.

Cette réforme devra davantage permettre de prendre en compte les intérêts des entreprises privées intervenant dans les ports. En effet, le cadre juridique portuaire de nos jours évolue vers plus de souplesse afin de rencontrer les attentes des entreprises disposées à investir dans les appareils portuaires nationaux.

Les ports du Sénégal (précisément celui de Dakar) n'ont pas les moyens d'assurer le financement de leur développement. De ce fait, les autorités portuaires sont obligées de continuer à faire appel aux moyens et compétences du secteur privé. Cependant, les garanties offertes à ce dernier ne militent pas en faveur d'une bonne collaboration. La réforme ainsi souhaitée permettra d'améliorer la situation des occupants portuaires car elle propose une révision des modalités du développement portuaire ; l'objectif étant aussi de faciliter les participations privées dans le développement portuaire. Ainsi il s'agira, pour les autorités portuaires sénégalaises, de promouvoir le développement de leurs places portuaires avec la triple finalité :

- de satisfaire des armateurs déjà réticents de fréquenter un continent en pleine instabilité sécuritaire : donc soucieux de disposer de ports modernes ;
- de fixer les transporteurs et les opérateurs qui investiraient dans l'appareil portuaire ;
- de répondre aux directives et recommandations d'institutions internationales et communautaires.

⁷⁹⁵ Le Sénégal affirme son attachement à l'État de droit dans le préambule de sa constitution du 22 janvier 2001. En outre, la lecture de l'alinéa 1 de l'article 67 précise que la loi est votée par le Parlement.

Cette réforme permettra au Sénégal d'assurer la compatibilité de sa législation avec les conventions maritimes internationales car l'objectif visé est de simplifier la réglementation portuaire. En effet, nous avons souligné dans notre étude l'impact des conventions maritimes internationales dans la gestion portuaire sénégalaise même si certaines d'entre elles ne sont pas assez intégrées dans le corpus juridique interne. Pourtant, une fois ratifiées les conventions internationales deviennent partie intégrante de la législation interne et aucune réforme ne peut se faire sans en tenir compte.

La réforme proposée n'est pas impossible, mais elle nécessite néanmoins une volonté des autorités sénégalaises. Il est certes étonnant qu'un pays comme le Sénégal, si prompt à produire des textes « *confectionnés sur mesure* » dans des domaines comme la politique, ne parvient pas à avoir une législation permettant à ses ports de se doter des moyens d'éviter l'insécurité juridique. Cette question ne cesse de nous interpeller surtout si l'on connaît l'importance du port de Dakar pour le développement, mais aussi l'état désastreux dans lequel se trouvent les ports secondaires.

Nous pensons que les ports sénégalais ont besoin de plus de moyens pour être compétitifs et si possible avoir leur autonomie (s'agissant de celui de Dakar). Le port de Dakar doit avoir la possibilité de pratiquer une bonne politique commerciale avec notamment la latitude de modifier facilement les tarifs d'usage et d'accorder librement des rabais et ristournes aux usagers⁷⁹⁶.

Il faut préciser qu'une réforme portuaire ne serait intéressante si elle ne s'accompagne pas d'une prise de conscience des autorités publiques (gouvernement et autorités portuaires). Cette prise de conscience devra permettre d'appliquer avec rigueur la réforme préconisée ; ce qui aura le mérite de relativiser la corruption qui gangrène les ports sénégalais.

⁷⁹⁶ Tous les ports maritimes de l'Afrique francophone ont pratiquement les mêmes difficultés. Voir, ces questions, la thèse de Monsieur NKOUNKOU (F.), *op.cit.*, p. 432.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 : Circulaire n° 000909 du Directeur Général du Port Autonome de Dakar du 27 avril 2004 sur le moulage des navires en rade extérieure.

ANNEXE N° 2 : Circulaire n° 002163 du Directeur Général du Port Autonome de Dakar du 8 décembre 2005 sur l'application des pénalités pour séjour abusif de conteneurs dans l'enceinte portuaire.

ANNEXE N° 3 : Directive n°03/2008/CM/UEMOA du 28 mars 2008 relative aux fournisseurs de services portuaires au sein de l'U.E.M.O.A.

ANNEXE N° 4 : La Recommandation n° 02/2002/CM/UEMOA du 27 juin 2002 relative à la simplification et à l'harmonisation des procédures administratives et de transit portuaires au sein de l'U.E.M.O.A.

ANNEXE N° 5 : Note d'information du Directeur Général du Port Autonome de Dakar de décembre 2005 sur le paiement des pénalités pour séjour abusif des conteneurs dans l'enceinte portuaire.

ANNEXE N° 6 : Note d'information n° 001930 du 13 Août 2004 du Directeur Général du Port Autonome de Dakar à l'attention des usagers du Port de Dakar sur l'application de la taxe de séjour en rade extérieure.

ANNEXE N° 7 : Rapport n° 5 sur l'étude de la modernisation de la gestion des ports secondaires au Sénégal, juin 2004.

ANNEXE N° 1

Circulaire n° 000909 du Directeur Général du Port Autonome de Dakar du 27 avril 2004 sur le moulage des navires en rade extérieure.

DSF info
clairement
capitaine

REPUBLIQUE DU SENEGAL
MINISTERE DE L'EQUIPEMENT
ET DES TRANSPORTS
PORT AUTONOME DE DAKAR

000909 PAD/DEX/DEMS/DG
Dakar, le 27 AVR. 2004



21, Boulevard de la Libération
B.P : 3195 DAKAR - SENEGAL
☎ : (221) 823-45-45
FAX : (221) 823-36-06
TELEX : 21-404 PAD-DKR
E-mail pad @ sonatel.senet.net

PORT AUTONOME DE DAKAR
DIRECTION COMMERCIALE
COURRIER
Arrivée le 28/4/04 n° 982

CIRCULAIRE

Objet : Mouflage des navires en rade extérieure.

Réf : Règlement d'exploitation du Port.

Il a été constaté une recrudescence des navires qui mouillent en rade extérieure hors du domaine maritime portuaire.

Cette pratique, outre les menaces qu'elle comporte en matière de sécurité pour l'environnement immédiat, constitue une infraction à la réglementation en vigueur.

En effet, les ports sont généralement constitués d'une rade intérieure qui abrite les quais d'accostage des navires et d'autre part d'une rade extérieure qui constitue la zone d'abri et de mouillage pour les navires en attente d'un poste d'amarrage ou en escale technique ne nécessitant pas leur mise au quai.

Dans le cas spécifique du Port de Dakar les limites géographiques de la rade extérieure, affectée à l'abri et au mouillage des navires ont été clairement déterminées dans le Décret n° 65-342 du 19 Mai 1965 autorisant et rendant exécutoire le Règlement d'Exploitation du Port.

En conséquence, il est porté à la connaissance des Armateurs, Consignataires et Capitaines des navires que le mouillage de leurs unités n'est autorisé qu'à l'intérieur de la rade extérieure délimitée à cet effet et faisant partie de la juridiction maritime portuaire.

Il reste entendu que le dépôt de l'avis d'Arrivée de Navire à la Capitainerie, (Avarnav) dans ladite zone demeure obligatoire conformément à la procédure en vigueur.

Les services des Forces de sécurité compétentes en la matière prendront les dispositions particulières pour l'application correcte de la présente mesure.

Je sais compter sur votre professionnalisme pour la compréhension de telles dispositions.

Le Directeur Général,
Bara SADY



Destinataires :

- SAMCOS
- SATS
- ICS
- GAIPES
- SAR
- TCI / SENEGAL
- BUD SENEGAL
- TOUS CONSIGNATAIRES
- SOMIM
- TTSM
- NDIAGA SAMB
- LIAISON MARITIME DAKAR GOREE

AMPLIATIONS :

- DIRECTION DE L'EXPLOITATION / P.A.D.
- DIRECTION COMMERCIALE / P.A.D.
- SECRETARIAT GENERAL P.A.D.
- MARINE NATIONALE
- COMMISSARIAT SPECIAL DU PORT
- COMPAGNIE GENDARMERIE MARITIME
- CONTROLE SANITAIRE AUX FRONTIERES MARITIMES
- SUBDIVISION MARITIME DES DOUANES

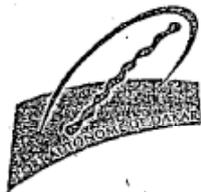
ANNEXE N° 2

Circulaire n° 002163 du Directeur Général du Port Autonome de Dakar du 8 décembre 2005 sur l'application des pénalités pour séjour abusif de conteneurs dans l'enceinte portuaire.

Dakar, le 08 DEC. 2005

MINISTERE DE L'ECONOMIE MARITIME

PORT AUTONOME DE DAKAR



21, Boulevard de la Libération
B.P : 3195 DAKAR - SENEGAL
☎ : (221) 849-45-45
FAX : (221) 823-36-06
TELEX : 21-404 PAD-DKR
E-mail pad @ sonatel.senet.ne

Handwritten notes and signatures:
M. M. M. M.
J. Dec / P. R.
D. F. S.
R. S. F.

LE DIRECTEUR GENERAL

Objet : Application des pénalités pour séjour abusif de conteneurs dans l'enceinte portuaire.

P.J : - Circulaire relative à la n
- Fiche d'embarquement

Classement ^{rs}
H

Monsieur le Président,

La congestion de l'espace ^{rs} concerne les surfaces de stockage de la marchandise, continuant la prise de toutes les mesures tendant à favoriser le transit rapide des marchandises sur les terre-pleins, afin d'optimiser l'utilisation des infrastructures existantes.

Face à cette situation, le Port Autonome de Dakar a mis en place une stratégie de réponse reposant sur la création de nouveaux espaces avec les projets majeurs d'extension du terminal à conteneurs (TAC) et la plateforme de distribution et des actions immédiates pour des solutions transitoires au nombre desquelles :

- l'aménagement d'une surface de 6000 m2 entre le TAC2 et le Terminal de soufre des ICS, réservé au stockage des conteneurs vides ;
- l'aménagement d'une aire de plus de deux (02) hectares dans la zone des remblais ; toujours pour le traitement des conteneurs vides ;
- l'aménagement d'une zone de 3,5 hectares en 5^e zone pour le stockage et le traitement des conteneurs.

Dans cette optique, et, pour consolider ces acquis, le Conseil d'Administration du Port Autonome de Dakar a autorisé, lors de sa séance du 30 décembre 2004, l'application de pénalités pour séjour abusif des conteneurs dans les parcs après une franchise de 15 jours à compter du 1^{er} avril 2005.

Il reste entendu, que les conteneurs en transit et ceux liés aux activités de pêche et de transbordement sont exclus du champ d'application de cette délibération.

Monsieur le Président du SATS

Ainsi, comme demandé par le Conseil d'Administration plusieurs rencontres ont eu lieu avec les opérateurs pour convenir des détails d'application de ces mesures.

A cet effet, le Port Autonome de Dakar a mis en place un mécanisme interne permettant la délivrance rapide de visas de sortie pour les conteneurs pleins et un visa d'embarquement pour les conteneurs vides.

Concernant les conteneurs à l'import, les pénalités, ci-après seront appliquées, après une franchise de quinze (15) jours à compter de la fin des opérations commerciales du navire :

5 000 F/jour et par conteneur inférieur ou égal à 20'
10 000 F/jour et par conteneur supérieur à 20'.

S'agissant des conteneurs vides, les mêmes pénalités seront appliquées, après une franchise de quinze (15) jours à compter du jour d'approche du conteneur.

Il reste entendu que les redevances y afférentes seront réglées au comptant pour les pleins et à terme pour les vides.

Je sais compter sur votre diligence habituelle pour tenir informé, les membres de votre syndicat, de la mise en application de cette délibération du Conseil d'Administration à partir du 1^{er} Février 2006. Toutefois, les dispositions doivent être prises à cet effet.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

Ampliations :

- DG Douanes
- DES
- ~~DCG~~
- DFC
- DST
- Contrôle de Gestion
- Classéur
- Archives


Bara Sady
DIRECTEUR
Général
PORT AUTONOME DE DAKAR
★

Port Autonome de Dakar
Direction Commerciale
COURRIER
Date : 2006.02.01

ANNEXE N° 3

Directive n°03/2008/CM/UEMOA du 28 mars 2008 relative aux fournisseurs de services portuaires au sein de l'U.E.M.O.A.



**DIRECTIVE N° 03/2008/CM/UEMOA
RELATIVE AUX FOURNISSEURS DE SERVICES PORTUAIRES
AU SEIN DE L'UEMOA**

**LE CONSEIL DES MINISTRES
DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST AFRICAINE (UEMOA)**

- Vu** le Traité de l'UEMOA, notamment en ses articles 4, 6, 16, 20, 23, 25, 26, 42 à 46, 60, 61, 88 à 90, 101 et 102 ;
- Vu** le Protocole additionnel n°II relatif aux politiques sectorielles de l'UEMOA, notamment en ses articles 7 et 8 ;
- Vu** le Règlement n° 02/2002/CM/UEMOA, du 23 Mai 2002 relatif aux pratiques anticoncurrentielles à l'intérieur de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine ;
- Vu** le Règlement n°03/2002/CM/UEMOA, du 23 Mai 2002 relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante à l'intérieur de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine ;
- Vu** le Règlement n°04/2002/CM/UEMOA, du 23 Mai 2002 relatif aux aides d'Etat à l'intérieur de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine et aux modalités d'application de l'article 88 (c) du Traité ;
- Considérant** la Recommandation n°03/1998/CM/UEMOA, du 03 Juillet 1998, relative au Programme commun de développement du sous-secteur maritime de l'UEMOA ;
- Considérant** la Recommandation n°02/2002/CM/UEMOA du 27 Juin 2002 relative à la simplification et à l'harmonisation des procédures administratives et de transit portuaire au sein de l'UEMOA ;
- Considérant** les dispositions de l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS), relatives au traitement national et au mouvement des personnes physiques ;
- Considérant** la nécessité d'améliorer la compétitivité des économies des Etats membres, notamment celle de leurs ports et des différents secteurs de transport ;

Soucieux	de simplifier et d'harmoniser les procédures administratives et de transit dans les ports des Etats membres de l'Union et de favoriser l'efficacité des diverses activités professionnelles qui y sont exercées ;
Soucieux	de réduire les coûts et délais du transit portuaire au sein de l'Union et de favoriser une exploitation optimale des infrastructures des ports maritimes ;
Sur	proposition de la Commission de l'UEMOA ;
Après	avis du Comité des Experts Statutaire en date du 21 mars 2008 ;

EDICTE LA DIRECTIVE DONT LA TENEUR SUIT :

Article premier : Définitions

Aux fins de la présente Directive, on entend par :

- **Agrément** : l'autorisation administrative accordée à un fournisseur de services portuaires par l'Autorité compétente ;
- **Armateur communautaire** :
 - o la compagnie de transport maritime agréée, conformément aux règles en vigueur dans l'Union, dont le principal établissement est situé dans un Etat membre et dont le contrôle effectif est exercé dans cet Etat ;
 - o la compagnie de transport maritime agréée, conformément aux règles en vigueur dans l'Union, établie en dehors de celle-ci et contrôlée par des ressortissants de l'un des Etats membres, si ses navires sont immatriculés dans un Etat de l'UEMOA et battent pavillon de cet Etat membre conformément à sa législation.
- **Avitailleur de navire** : le fournisseur de combustibles, de vivres et de produits divers nécessaires à bord d'un navire ;
- **Auxiliaire de transport maritime** : la personne morale dont l'activité consiste à faciliter l'exécution de services de transport maritime et qui a été agréée à cet effet par l'Autorité compétente ;
- **Commission** : la Commission de l'Union prévue à l'article 26 du Traité de l'UEMOA ;
- **Etat membre** : tout Etat partie prenante au Traité de l'UEMOA ;
- **Fournisseurs de services portuaires** : l'auxiliaire de transport maritime dont l'activité s'exerce exclusivement dans un port maritime au profit du navire et/ou de la marchandise ;
- **Manutentionnaire** : l'auxiliaire de transport maritime faisant profession habituelle de procéder à titre principal aux opérations matérielles de chargement et de déchargement des navires, de manipulation des marchandises sur les quais, terre-pleins et hangars et d'effectuer, s'il y a lieu, des opérations juridiques de réception et de reconnaissance de la cargaison ;
- **UEMOA** : l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine ;
- **Union** : l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

Article 2 : Objet

La présente Directive a pour objet de déterminer les règles générales applicables aux fournisseurs de services portuaires visés aux articles 3, 4, 5 et 6 ci-après.

Article 3 : Les pilotes

Le pilote est un capitaine breveté et expérimenté, commissionné par l'Etat membre pour assister les capitaines dans la conduite des navires à l'entrée, à la sortie ou lors de leurs déplacements dans les ports, rades, eaux maritimes, fleuves et canaux.

Les pilotes doivent avoir une formation supérieure en navigation maritime et justifier d'une expérience éprouvée en la matière et dans les questions navales.

Les Etats membres s'assurent que les candidats aux fonctions de pilote remplissent les conditions d'aptitude technique et physique requises.

Les Etats membres s'assurent également que les mêmes conditions sont remplies pendant la carrière des pilotes.

Article 4 : Les remorqueurs

Les Etats membres concèdent l'activité de remorquage à des entreprises publiques ou privées spécialisées après appel d'offres.

Les Etats membres, veillent au respect, par le concessionnaire, du cahier des charges.

Article 5 : Les avitailleurs de navire

Les avitailleurs de navires sont des personnes morales de droit privé agréées par l'Etat membre dans le port duquel ils fournissent leurs services.

Article 6 : Les manutentionnaires

Les manutentionnaires sont des personnes morales agréées par l'Etat membre dans le port duquel ils fournissent leurs services.

Les Etats membres procèdent à la libéralisation des opérations de manutention dans les deux ans qui suivent l'adoption de la présente Directive, en offrant à tous les opérateurs, des chances égales d'accès à cette activité.

Article 7 : Dispositions finales

Les Etats membres mettent en œuvre les dispositions législatives et réglementaires nécessaires pour se conformer à la présente Directive, dans un délai de deux (2) ans, après son entrée en vigueur. Ils en informent la Commission.

Lorsque les Etats membres adoptent les dispositions visées à l'alinéa ci-dessus, celles-ci contiennent une référence à la présente Directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle.

Article 8 : Entrée en vigueur

La présente Directive qui entre en vigueur, à compter de sa date de signature, sera publiée au Bulletin officiel de l'UEMOA.

Fait à Dakar, le 28 mars 2008

Pour le Conseil des Ministres
Le Président,

Charles Koffi DIBY

ANNEXE N° 4

La Recommandation n° 02/2002/CM/UEMOA du 27 juin 2002 relative à la simplification et à l'harmonisation des procédures administratives et de transit portuaires au sein de l'U.E.M.O.A.



RECOMMANDATION N° 02 /2002/CM

**RECOMMANDATION N° 02 /2002/CM/UEMOA RELATIVE A LA SIMPLIFICATION
ET A L' HARMONISATION DES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES ET DE TRANSIT PORTUAIRE
AU SEIN DE L'UEMOA**

**LE CONSEIL DES MINISTRES DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE
OUEST AFRICAINE (UEMOA)**

- Vu** le Traité de l'UEMOA, notamment en ses articles 16 , 20, 25, 42, 43, 101 et 102 ;
- Vu** le Protocole Additionnel n° II relatif aux politiques sectorielles de l'UEMOA, notamment en ses articles 7 et 8 ;
- Vu** le Règlement n° 09/2001/CM/UEMOA du 26 novembre 2001 portant adoption du Code des Douanes de l'UEMOA ;
- Vu** la Recommandation n°03/98/CM/UEMOA du 03 juillet 1998 relative au programme commun de développement du sous-secteur maritime de l'UEMOA ;
- Considérant** la nécessité d'améliorer la compétitivité des économies, ainsi que celle des ports des Etats membres de l'Union ;
- Considérant** la nécessité de simplifier et d'harmoniser les procédures administratives et de transit dans les ports des Etats membres de l'Union ;
- Désireux** de réduire les coûts et délais du transit portuaire au sein de l'Union ;
- Sur** proposition de la Commission de l'UEMOA ;
- Vu** l'avis, en date du 19 juin 2002, du Comité des Experts Statutaire.

FORMULE LA RECOMMANDATION DONT LA TENEUR SUIT :

Article Premier :

Les Etats membres de l'UEMOA sont invités à adopter le Programme de simplification et d'harmonisation des procédures administratives et de transit portuaire et ses annexes qui en font partie intégrante.

Article 2 :

Les Etats membres sont invités à créer au plus tard le 31 décembre 2002, des Comités nationaux de facilitation des transports, dont les attributions et les modalités de fonctionnement sont précisées à l'annexe I du programme de simplification et d'harmonisation des procédures administratives et de transit portuaire.

Article 3

Les Etats membres sont invités à ratifier la Convention visant à faciliter le trafic maritime international, dite Convention FAL, signée le 09 avril 1965, à Londres.

Article 4

Les Etats membres sont invités à ratifier la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers, dite Convention de Kyoto révisée, signée le 18 mai 1973 à Kyoto, notamment en ses dispositions pertinentes relatives à la simplification et à l'harmonisation des procédures douanières portuaires.

Article 5 :

Les Etats membres sont invités à appliquer les Recommandations du Programme de simplification et d'harmonisation des procédures administratives et de transit portuaire suivantes :

I. En matière de libéralisation de la manutention

Ouvrir le secteur de la manutention dans les ports de l'Union au secteur privé, tout en assurant les conditions d'une saine concurrence et la promotion des petites et moyennes entreprises du secteur.

II. En matière de procédures douanières

- privilégier les procédures douanières fondées sur les informations annoncées à l'avance, en tenant compte des critères arrêtés par chaque État membre, conformément aux dispositions du Code des Douanes de l'UEMOA ;
- instaurer des méthodes rapides de contrôle des conteneurs ;
- adopter des déclarations simplifiées pour les transbordements et les trafics en transit.

III. En matière de procédures portuaires

- centraliser les formalités pour le traitement des trafics en transit et en transbordement, d'une part, et des trafics destinés à l'État du port, d'autre part ;
- éviter la double saisie des manifestes par les autorités portuaires et par les Douanes ;
- établir une liaison informatisée entre l'autorité portuaire et les Douanes ;

Article 6 :

Dans la mise en œuvre du Programme de simplification et d'harmonisation des procédures administratives et de transit portuaire, les Etats membres de l'Union pourront recevoir l'assistance, en tant que de besoin, de la Commission de l'UEMOA et des Institutions spécialisées de l'Union.

Article 7 :

Les Etats membres de l'UEMOA sont invités à coordonner leurs politiques nationales en matière de simplification et d'harmonisation des procédures administratives et de transit portuaire, en étroite collaboration avec la Commission de l'UEMOA.

Article 8 :

La Commission de l'UEMOA est chargée du suivi de l'exécution de la présente Recommandation.

Article 9 :

La présente Recommandation, qui entre en vigueur à compter de sa date de signature, sera publiée au Bulletin Officiel de l'Union.

Fait à Dakar, le 27 juin 2002

Pour le Conseil des Ministres, le Président

Tankpadja LALLE

ANNEXE N° 5

Note d'information du Directeur Général du Port Autonome de Dakar de décembre 2005 sur le paiement des pénalités pour séjour abusif des conteneurs dans l'enceinte portuaire.

MINISTERE DE L'ECONOMIE MARITIME

PORT AUTONOME DE DAKAR



21, Boulevard de la Libération
B.P. 3195 DAKAR
☎ : 849 45 45 - 823 14 70
Télex : 210404 PADKR
Fax : 823 36 06
NINEA : 00 199 86-2-G-3

Dakar, le 10 mai 2006

Le Directeur Général

NOTE D'INFORMATION

OBJET : Paiement des pénalités pour séjour abusif des conteneurs dans l'enceinte portuaire.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la délibération du Conseil d'Administration, relative à l'institution de pénalités pour séjour abusif des conteneurs dans l'enceinte portuaire, la liquidation des redevances y afférentes a effectivement, démarré le mercredi 1^{er} février 2006.

A cet effet, le délai de franchise qui était accordé, pour le séjour des conteneurs, a été rapporté à vingt (20) jours, à compter du 2 mai 2006, et ceci, suite à nos concertations avec les chargeurs et la Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture de Dakar.

Aussi, il est rappelé que le paiement de ces redevances se fait au comptant, le jour même de l'enlèvement de la marchandise.

Il reste entendu que cette redevance est payée par tous les usagers du Port sans exception. Toutefois, pour des raisons humanitaires, les dons de médicaments, de matériels ou ceux destinés à l'aide alimentaire pourraient bénéficier d'une remise partielle ou d'une exonération, après étude des dossiers.

A l'exclusion de ces catégories de marchandises aucune dérogation ne sera acceptée.

Le Port Autonome de Dakar compte sur la compréhension de tous les acteurs portuaires pour la réussite de cette opération, très salubre pour un meilleur accueil du navire et de la marchandise.

Destinataires :

Tous usagers du PAD

Amplification :

Bara SADY

ANNEXE N° 6

Note d'information n° 001930 du 13 Août 2004 du Directeur Général du Port Autonome de Dakar à l'attention des usagers du Port de Dakar sur l'application de la taxe de séjour en rade extérieure.

*Chiffre
18/08/04
18/08/04*

001930 PAD/DSF/DC/DG

18/08/04 057L 13 AOUT 2004

Note
à l'attention de tous les usagers du Port de Dakar

OBJET : APPLICATION TAXE DE SEJOUR EN RADE EXTERIEURE

Dans le cadre de la mise en œuvre du Code ISPS et pour inciter les armateurs à faire mouiller leurs navires en zone sécurisée, il est porté à la connaissance des agents maritimes que la redevance de séjour en rade extérieure est fixée comme suit à compter du 1^{er} Juillet 2004 :

- > Navires séjournant en rade extérieure en attente d'un poste à Quai : exonération.
- > Autres navires : réduction de 70 % sur la redevance séjour des navires prévue par le barème.



AMPLIATIONS :

- Tous les usagers
- Cellule Communication (pour insertion dans les journaux)
- Affiches

2455

ANNEXE N° 7

Rapport n° 5 sur l'étude de la modernisation de la gestion des ports secondaires au Sénégal, juin 2004.

REPUBLIQUE DU SENEGAL

**MINISTERE DES INFRASTRUCTURES, DE L'EQUIPEMENT ET DES
TRANSPORTS**

DIRECTION DE LA MARINE MARCHANDE

**ETUDE DE LA MODERNISATION DE
LA GESTION DES PORTS SECONDAIRES
AU SENEGAL**

Rapport n°5

RAPPORT FINAL DEFINITIF

Avec plan d'actions

BCEOM

SOCIÉTÉ FRANÇAISE D'INGÉNÉRIE



**Financement
BIRD / IDA**

Juin 2004

SOMMAIRE

1.	INTRODUCTION	1
2.	OBJET ET DEVELOPPEMENT DU PRESENT RAPPORT	1
3.	LES CONSTATATIONS MAJEURES DU DIAGNOSTIC INITIAL	2
3.1	La notable insuffisance de l'Etat dans son rôle de puissance publique au regard de l'activité des ports secondaires.....	2
3.2	Le peu de résultat des concessions d'outillage public.....	2
3.3	L'absence des collectivités locales du processus décisionnel régissant l'activité et le développement des ports secondaires.....	2
3.4	La faible implication du secteur privé dans l'activité portuaire.....	3
4.	LES SCENARIOS PROPOSES POUR LA MODERNISATION DES PORTS SECONDAIRES.....	3
4.1	Les principes considérés pour le dispositif institutionnel.....	3
4.2	La distribution des responsabilités / compétences selon les types de scénarios proposés.....	4
4.3	Réflexions quant à l'implication des collectivités locales (régions) dans les responsabilités de gestion des ports secondaires.....	4
4.4	Réflexions quant à l'implication du secteur privé.....	5
4.5	Les conditions de mise en œuvre des scénarios proposés.....	6
5.	CONSIDERATIONS AU PLAN TECHNIQUE DE REMISE A NIVEAU DES OUTILS.....	10
6.	LE CHOIX DES AUTORITES SENEGALAISES	11
7.	LES TYPES DE CONCESSION ENVISAGEABLES.....	12
8.	CONSEQUENCES DE LA NOUVELLE REPARTITION	13
9.	LE PLAN D'ACTION DE LA REFORME.....	14
9.1	Plan d'action institutionnel, organisationnel, opérationnel.....	14
9.2	Plan d'action technique (cf point 5 supra, actions recensées à l'article 7.2.2 du rapport 4)	15
10.	TABLEAU RECAPITULATIF DES ACTIONS.....	17

ANNEXES

ANNEXE N°1 :	TABLEAU DES SCENARIOS ENVISAGEABLES
ANNEXE N°2 :	PROJET DE LOI PORTANT ORGANISATION DU SECTEUR PORTUAIRE ET TRANSFERT DE COMPETENCE AUX REGIONS POUR LA GESTION DES PORTS SECONDAIRES
ANNEXE N°3 :	OSSATURES DES CONCESSIONS PORTUAIRES
ANNEXE N°4 :	CONCESSION GLOBALE DE GESTION DU PORT ET D'OUTILLAGE PUBLIC AU PORT DE ZIGUINCHOR / KAOLACK
ANNEXE N°5 :	CONCESSION DE L'OUTILLAGE PUBLIC ET DE L'ENTRETIEN DES INFRASTRUCTURES PORTUAIRES AU PORT DE ZIGUINCHOR / KAOLACK

1. INTRODUCTION

Le présent rapport intervient en conclusion de l'étude de la modernisation de la gestion des ports secondaires au Sénégal. Il fait suite aux rapports suivants :

Le **rapport (n°1) diagnostic** concluait une première phase d'analyse de la situation existante dans les ports de Kaolack et Ziguinchor aux plans institutionnel, organisationnel, opérationnel et technique. Cette première phase permettait d'établir un « état des lieux » et identifiait les enjeux et les axes de réforme.

Le **rapport (n°2) intérimaire n°1** avait pour but de proposer les différents scénarios envisageables (annexés au présent rapport – annexe 1). Les propositions faites tenaient compte :

- des constatations résultant du diagnostic initial,
- des observations du Comité de pilotage de l'étude sur le diagnostic,
- des résultats d'analyses complémentaires portant en particulier sur l'évolution prévisible de la demande en services portuaires dans les ports étudiés, les conditions à satisfaire pour assurer l'adéquation avec l'offre dans chacun d'eux, les niveaux d'investissements requis et les ressources financières à espérer pour chaque établissement.

Le **rapport (n°3) intérimaire n°2** et le **rapport (n°4) final provisoire** avaient pour objet :

- de rappeler les constatations majeures faites lors de la première phase d'analyse, à considérer pour une réforme en profondeur du cadre général (institutionnel, organisationnel, opérationnel et technique) qui conditionne le développement de l'activité portuaire dans les ports secondaires,
- d'analyser les conditions de mise en œuvre des scénarios proposés après avoir confirmé les principes considérés pour le dispositif institutionnel avec la distribution des compétences et des responsabilités selon les types de scénario, puis affirmé la réflexion sur l'implication des collectivités locales (régions) dans les responsabilités de gestion, et celles du secteur privé dans l'activité des ports secondaires,
- de proposer un plan d'action considérant les orientations générales de réforme retenues par les autorités sénégalaises.

2. OBJET ET DEVELOPPEMENT DU PRESENT RAPPORT

Le rapport fait suite à la réunion du Comité de pilotage de l'étude du mercredi 26 mai 2004 qui a permis de préciser la volonté gouvernementale quant à la réforme souhaitée, et donc de mieux en délimiter le périmètre et le plan d'action correspondants, tels qu'envisagés actuellement.

Seront rappelés les éléments des rapports précédents (n°3 et 4) relatifs :

- aux constatations majeures du diagnostic initial,

- aux scénarios proposés pour la modernisation des ports.

Ils permettent une bonne compréhension de la problématique qui justifie la réforme et aussi de donner une perspective à un souhaitable futur approfondissement de celle-ci.

Seront également rappelées les considérations qui, au plan technique de remise à niveau des outils portuaires, sont à prendre en compte pour le plan d'action.

Après qu'ait été indiqué le choix des autorités sénégalaises pour une réforme institutionnelle d'ampleur limitée (au moins dans l'immédiat), seront rappelées les actions en cours et celles à engager rapidement, particulièrement au plan technique.

3. LES CONSTATATIONS MAJEURES DU DIAGNOSTIC INITIAL

3.1 LA NOTABLE INSUFFISANCE DE L'ETAT DANS SON ROLE DE PUISSANCE PUBLIQUE AU REGARD DE L'ACTIVITE DES PORTS SECONDAIRES

- La politique portuaire nationale, ces dernières décennies, n'a pas (ou pratiquement pas) considéré le rôle que pouvaient et devaient avoir les ports secondaires dans les stratégies d'aménagement du territoire au service d'une distribution beaucoup mieux équilibrée de l'activité économique sur l'espace national. Les ports secondaires n'ont pas bénéficié des programmes majeurs de remise à niveau, de développement et d'adaptation aux besoins des grandes infrastructures de transport (PAST, PST). Leurs caractéristiques sont devenues obsolètes, constituent une contrainte rédhibitoire pour le développement de leur activité et confèrent à ces ports un rôle marginal dans la satisfaction des besoins du commerce extérieur sénégalais.
- Tenant à l'extrême pauvreté des moyens qui y sont consacrés, un déficit notable, voire une carence totale, est observable dans les actes et l'exercice des prérogatives de puissance publique de la responsabilité de l'Etat au regard de l'activité des ports secondaires.

3.2 LE PEU DE RESULTAT DES CONCESSIONS D'OUTILLAGE PUBLIC

Il est observé que les ressources financières générées dans le cadre des concessions d'outillage public portuaire aux Chambres de Commerce, avec leurs conditions d'emploi, n'ont pas permis de développer l'activité et de faire des ports secondaires de véritables outils de développement économique et social des régions concernées.

Bien que les concessionnaires bénéficient de certaines redevances portuaires (droits de port) normalement perçues par le concédant pour l'amortissement et l'entretien des grandes infrastructures portuaires, ils ne participent en rien à la couverture de ces charges.

De plus, en contradiction avec les clauses du cahier des charges, une part non négligeable des ressources financières des concessions est affectée à d'autres fins que le développement de l'activité portuaire.

3.3 L'ABSENCE DES COLLECTIVITES LOCALES DU PROCESSUS DECISIONNEL REGISSANT L'ACTIVITE ET LE DEVELOPPEMENT DES PORTS SECONDAIRES

Si la loi assigne des compétences et responsabilités aux collectivités locales (particulièrement aux Régions) en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, il n'y a pas eu, jusqu'alors, de transfert explicite de compétence dans le domaine portuaire.

Même s'il est prévu (loi 96-07) que « toutes autres compétences seront progressivement transférées aux collectivités locales par la loi » celles-ci, pour l'heure, n'ont pas la maîtrise, qu'elles revendiquent, des leviers majeurs et outils stratégiques que peuvent et doivent constituer les ports secondaires pour assumer ces responsabilités.

3.4 LA FAIBLE IMPLICATION DU SECTEUR PRIVE DANS L'ACTIVITE PORTUAIRE

Les conditions d'implantation sur le domaine public lié aux ports secondaires, d'installations privées qui complètent utilement les équipements publics ou qui assurent des productions ou services d'un grand intérêt pour l'économie du pays, n'offrent aucune garantie à l'investisseur (pas de droit réel pour l'occupant du domaine public sur les constructions autorisées et équipements immobilisés mis en place sur le domaine public).

Aucune structure de concertation n'est instituée qui permettrait aux opérateurs économiques / opérateurs au commerce extérieur/chargeurs et professions portuaires/auxiliaires des transports maritimes, d'être consultés :

- au niveau de chaque port : sur le fonctionnement général du port, l'organisation des opérations, la tarification, le développement de l'outil,....
- au niveau national : sur la politique portuaire en général, l'efficacité du système portuaire et la chaîne de transport au service du commerce extérieur, le développement des capacités portuaires, la facilitation des procédures, ...

4. LES SCENARIOS PROPOSES POUR LA MODERNISATION DES PORTS SECONDAIRES

4.1 LES PRINCIPES CONSIDERES POUR LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL

a) Quatre niveaux et natures de responsabilité/compétences sont (et doivent être) considérés pour l'encadrement et le développement de l'activité portuaire :

- le **niveau 1** est celui de la définition de la politique portuaire nationale,
- le **niveau 2** est relatif d'une part à la mise en œuvre de la politique portuaire, d'autre part à l'administration et la régulation de l'activité portuaire ;
- le **niveau 3** concerne la gestion portuaire incluant le rôle d'autorité portuaire, avec les responsabilités de police portuaire, de gestion du domaine public, de réalisation des travaux d'extension/renouvellement et le rôle d'autorité concédante ;
- le **niveau 4** est celui de l'exploitation portuaire qui concerne les activités portuaires à caractère industriel et commercial.

b) Deux possibilités de « classement » des ports secondaires sont envisageables :

- le classement en « **ports d'intérêt national** », considérant que l'importance des flux de trafic auxquels ils satisfont, leur niveau de participation au service du commerce extérieur du pays et leur importance socio-économique et stratégique le justifient ;
- le classement en « **ports d'intérêt régional** », considérant que le trafic des ports secondaires est marginal par rapport à l'ensemble du trafic national (en l'occurrence 1,5 à 3% selon le port considéré dont, globalement, 2,5% pour les seules installations portuaires privées), que ces ports sont en premier lieu des outils essentiels de développement économique et d'aménagement du territoire pour les régions desservies (sans omettre l'intérêt que l'Etat devrait continuer à leur porter en raison de leur rôle souhaitable au service d'une distribution de l'activité économique sur le territoire national beaucoup mieux équilibrée).

4.2 LA DISTRIBUTION DES RESPONSABILITES / COMPETENCES SELON LES TYPES DE SCENARIOS PROPOSES

- Au niveau 1, la **définition de la politique portuaire nationale** est toujours de la compétence de l'Etat.

- Au niveau 2, la **mise en œuvre de la politique portuaire nationale** est de la responsabilité du Ministre chargé des ports, en relation avec l'autorité gestionnaire de chacun des ports.

L'**administration et la régulation de l'activité portuaire** incombe, sous l'autorité du ministre chargé des ports, à l'administration chargée des affaires portuaires (direction du ministère), autorité régulatrice de l'activité portuaire ; que cette activité résulte d'un port d'intérêt national ou d'un port d'intérêt régional.

NB : Suite au dernier remaniement ministériel intervenu (décret n° 2004-607 du 30 avril 2004, modifiant le décret n° 2004-564) les responsabilités de ce niveau sont maintenant réparties entre deux ministères ; les ports secondaires étant dissociés du port de Dakar.

- Au niveau 3, la **gestion des ports** s'effectue sous la responsabilité de l'Etat pour les ports d'intérêt national, de la Région concernée pour un port d'intérêt régional (*dans l'hypothèse où un port secondaire est classé « port d'intérêt régional »*)

La gestion (incluant le rôle d'autorité portuaire/autorité concédante) peut être assurée pour chaque nature de port, soit :

- par un service de la Collectivité responsable (nationale ou locale) ; service différent de l'autorité régulatrice ;
- par un organisme portuaire autonome ;
- par un concessionnaire (personne morale publique ou privée) dans le cadre d'une « concession globale de gestion et d'exploitation » octroyée par la collectivité compétente.

Un Comité consultatif portuaire est institué auprès de chaque autorité gestionnaire portuaire chargé d'émettre un avis sur tous les actes importants qui conditionnent le fonctionnement et le développement du port.

- Au niveau 4, les **activités portuaires à caractère industriel et commercial** qui constituent « l'exploitation portuaire » sont normalement assurées par des sociétés de droit privé dans le cadre de concessions de service public, d'aménagement et d'exploitation d'infrastructures, d'autorisations d'outillage privé, d'agrèments, conventions,...

Ces activités peuvent s'exercer alors que tout ou partie de l'outillage public portuaire (terre-pleins, magasins/entrepôts, réseaux de fourniture d'énergie, d'eau, ...) fait l'objet d'une concession d'outillage public octroyée par l'autorité gestionnaire à une personne morale de droit public ou privée.

4.3 REFLEXIONS QUANT A L'IMPLICATION DES COLLECTIVITES LOCALES (REGIONS) DANS LES RESPONSABILITES DE GESTION DES PORTS SECONDAIRES

La proposition de scénarios de réforme dans le cadre d'un classement des ports secondaires en « ports d'intérêt régional » tient aux constats suivants :

- Le très faible niveau d'activité des ports secondaires par rapport à l'activité portuaire nationale globale (moins de 2% pour les équipements portuaires publics) et leur rôle très limité au service des échanges extérieurs du pays qui font que, tout naturellement, l'efficacité et le développement de ces ports ne sont pas une préoccupation majeure constante pour les instances nationales.
- L'état actuel de délabrement et d'obsolescence technique des outils qui ne traitent qu'un trafic marginal, captif pour l'essentiel ; situation qui résulte du cadre institutionnel, organisationnel et opérationnel existant associant l'Etat (qui assume seul les responsabilités et prérogatives de puissance publique) aux Chambres de commerce concessionnaires de l'outillage public portuaire.

Cependant ce cadre n'est ni anormal, ni inhabituel et le cahier des charges de la concession, pour ancien qu'il soit, n'est en rien obsolète, du moins quant aux principes.

La situation présente tient essentiellement au manque d'intérêt continu de l'Etat pour les ports secondaires, toujours absents des priorités d'investissement (compte tenu de leur impact très limité au niveau national) et du manque de contrôle dont a fait preuve la puissance publique dans son rôle d'autorité concédante, notamment pour l'emploi des ressources financières portuaires et le respect général des clauses du cahier des charges de la concession.

- La volonté et la détermination marquées par les Régions concernées pour obtenir la maîtrise de l'outil, considéré comme essentiel et stratégique pour conduire les missions de développement économique et d'aménagement du territoire qui leur sont dévolues dans le cadre du processus de transfert de compétence. Il est certain que les instances régionales feront preuve d'une toute autre détermination pour promouvoir leur port, élément central et catalyseur dans la conduite de leur politique économique et sociale, et que l'efficacité de son fonctionnement, aussi bien que son développement et son adaptation aux besoins, seront en permanence au centre de leurs préoccupations. Outre que la motivation constante nécessaire pour redynamiser les ports secondaires n'est raisonnablement envisageable qu'au niveau des Régions, immédiatement comptables de leurs résultats, le transfert de compétences nécessaires assurerait la continuité, la cohérence et l'approfondissement de la politique de régionalisation conduite par le Gouvernement.

Si, dans la logique des scénarios « port d'intérêt régional », des dispositions et précautions sont à prendre, notamment pour assurer un minimum de compétences dans le domaine portuaire au niveau des Collectivités locales (à considérer dans le plan d'action), il conviendrait que le dispositif institutionnel attribue clairement aux Régions la responsabilité des conditions de gestion des ports secondaires et évite toute disposition qui conduise à une confusion dans les rôles respectifs des différentes parties prenantes, dont l'Etat, et amène, de fait, à une dilution de responsabilités.

Le projet de Loi en annexe (annexe n°2), donne, à titre indicatif, le cadre institutionnel qui pourrait être proposé pour l'organisation du secteur portuaire et le transfert de compétences aux régions pour la gestion des ports secondaires. Les responsabilités sont identifiées aux différents niveaux de compétence.

On notera (chapitre 6) les dispositions qui pourraient être proposées pour la concession globale de gestion et d'exploitation.

4.4 REFLEXIONS QUANT A L'IMPLICATION DU SECTEUR PRIVE

La faible implication du secteur privé dans l'activité portuaire (mentionnée supra en rappel du diagnostic) tient en particulier :

- *Au niveau des institutions* : à l'absence de cadre de concertation impliquant les opérateurs économiques privés, opérateurs au commerce extérieur, professionnels auxiliaires des transports maritimes, tant au plan national que dans chaque port.
- *Au niveau des investissements* : à l'absence de garantie pour l'investissement privé sur le domaine public portuaire et fluvial (conditions d'occupation du domaine public inadaptées).

- *Au niveau des opérations portuaires* : au faible volume d'activité (permettant difficilement de rentabiliser l'investissement d'un outillage de manutention par exemple), et à l'absence totale de perspectives de développement avec les caractéristiques actuelles des infrastructures et des accès portuaires. Tel qu'indiqué précédemment (rapport intermédiaire 1, Art 8.1.2.4), il est peu probable qu'un opérateur privé puisse être intéressé actuellement par une concession d'exploitation, une opération BOT, ou une concession globale de gestion et d'exploitation impliquant des investissements. Par contre, un opérateur privé pourrait être intéressé par un *contrat d'affermage*, correspondant à une concession où le concessionnaire (fermier) n'assurerait pas le financement des investissements nécessaires à l'exploitation et ne ferait que l'avance du fonds de roulement. Il pourrait alors s'agir d'une étape intermédiaire, permettant de réunir les conditions assurant la faisabilité et viabilité de la concession ultérieure comportant des investissements lorsque les perspectives de développement de trafic le permettraient. Il conviendrait que les textes de réforme en permettent la possibilité.

Le projet de Loi en annexe (établi dans l'hypothèse d'un seul ministère en charge du secteur portuaire) répond aux besoins ci-dessus. Le chapitre 2, en particulier, traite des conditions de l'investissement privé sur le domaine public portuaire pour les ports d'intérêt régional. Des dispositions analogues avaient été adoptées pour le port de Dakar (loi 92-63 du 22/12/1992).

4.5 LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SCENARIOS PROPOSES

Les différents scénarios envisageables (cf. annexe 1) ont été présentés au rapport intermédiaire 1 (Art 8.2), classés par famille (« ports d'intérêt national », « ports d'intérêt régional »), et les avantages et inconvénients au regard des différents critères de choix ont été analysés (Art 8.3).

L'examen des conditions de mise en œuvre de chacun d'eux avait permis, dans l'étape suivante, de proposer le plan d'action (aspects institutionnels, organisationnels, opérationnels), pour le(s) scénario(s) envisagé(s) par les autorités sénégalaises à ce stade de l'étude.

Scénario 1 : Gestion par un service étatique avec possibilité de concession de l'exploitation de l'outillage public.

C'est le scénario le « moins traumatisant » (par rapport aux dispositions existantes) et le plus facile et rapide de mise en œuvre, dès lors que la Chambre de Commerce et d'Industrie demeure concessionnaire de l'outillage public (sans appel préalable à manifestation d'intérêt).

- a) *Au plan institutionnel*, une loi serait souhaitable portant organisation du secteur portuaire avec des dispositions générales (telles que les conditions d'administration et de régulation de l'activité portuaire, l'institution d'un Conseil National Portuaire auprès du Ministre chargé des ports et d'un Comité Consultatif de Port au niveau de chaque autorité gestionnaire,...) et des dispositions particulières aux ports secondaires (conditions de l'investissement privé sur le domaine public, portuaire et fluvial, possibilité de concession globale de gestion et d'exploitation...).

Des décrets interviendraient notamment pour fixer la composition et les modalités de fonctionnement du Conseil National Portuaire et Comités Consultatifs de Port (l'ensemble des dispositions pouvant figurer en un seul décret d'application).

Il serait nécessaire, dans un second temps, que le domaine public portuaire (pour chaque port secondaire) fasse l'objet d'une délimitation intégrant le domaine public fluvial jusqu'à l'embouchure pour permettre le contrôle de son utilisation par l'autorité gestionnaire.

- b) *Aux plans organisationnel et fonctionnel*, il appartiendrait à l'Etat (Ministère chargé des ports secondaires) de mettre en place, dans chacun des ports secondaires, un Directeur de Port ou Chef de Port assurant, sur place, le rôle d'autorité portuaire (distinct de l'autorité régulatrice) et

représentant l'Etat responsable de la gestion du port (représentant qualifié de l'autorité concédante)

Il paraît judicieux (au moins dans un premier temps) de désigner le Directeur Régional des Travaux Publics comme Directeur du Port, disposant d'un service chargé des affaires portuaires bénéficiant de l'expertise nécessaire (exploitation portuaire, gestion du domaine public, génie civil portuaire, suivi des accès/contrôle des profondeurs, ...). Un stage long de formation dans un port étranger de configuration physique, taille, structures de gestion et d'exploitation analogues, serait probablement souhaitable/nécessaire pour un ou plusieurs cadres par port.

L'Administration chargée des affaires portuaires (ports secondaires), autorité régulatrice (qui devait être la Direction de la Marine Marchande dans l'ancienne répartition des responsabilités ministérielles, et qui sera maintenant la nouvelle Direction des Ports Secondaires et des Transports Maritimes Intérieurs) doit être organisée au niveau du Ministère, avec les moyens adéquats pour assurer valablement ses responsabilités. Des stages de formation pourraient également s'avérer utiles (dépendant des profils des cadres en place), ainsi qu'une assistance extérieure (ex : élaboration des règlements généraux d'exploitation et de police portuaire).

Un nouveau Cahier des Charges de la concession de l'outillage public devrait être adopté précisant le périmètre de la concession (outillage concédé existant et à mettre en place), les charges et ressources financières correspondantes, les droits et obligations du concessionnaire (dont les informations à produire à l'autorité concédante), ses obligations en matière d'entretien des ouvrages concédés, les conditions de suivi et d'approbation des comptes et budgets (dont des procédures d'audit).

Scénario 2 : Concession globale de la gestion et de l'exploitation (octroyée par l'Etat)

Le scénario 2 reste dans l'esprit du scénario précédent dont il peut constituer un développement après quelques années d'expérience satisfaisante sans le scénario 1.

La concession « globale » donne un rôle beaucoup plus important au concessionnaire (par rapport à la simple concession d'exploitation de l'outillage public). Le concessionnaire global assume tout ou partie des activités de gestion (dont le rôle d'autorité portuaire) et d'exploitation (activités de caractère industriel et commercial, une partie de ces activités pouvant elle-même faire l'objet de concessions de service public ou d'autres autorisations de la part du concessionnaire global).

Le concessionnaire global outre ses responsabilités dans l'entretien de l'outil portuaire peut se voir confier, par le concédant, la construction d'infrastructures et autres installations sur le domaine portuaire.

La mise en œuvre d'un tel scénario suppose :

- a) *Au plan institutionnel* : l'intervention des mêmes textes (lois, décrets) que ceux du scénario 1 avec un décret supplémentaire définissant les dispositions s'appliquant aux concessions globales de gestion et d'exploitation.
- b) *Au plan organisationnel et opérationnel* et dépendant du périmètre de la concession (notamment au regard de la surveillance des profondeurs, des dragages, du développement des infrastructures), la présence de l'Etat, autorité concédante, sur le site portuaire peut-être très limitée dès lors qu'il n'a plus à assumer la responsabilité d'autorité portuaire.

Le Directeur Régional des Travaux Publics (hypothèse précédente) n'aurait plus qu'un rôle de « représentant qualifié de l'autorité concédante », interlocuteur local du concessionnaire, actif

en particulier au niveau du Comité Consultatif du Port et assurant localement, pour l'autorité concédante, le suivi du respect du Cahier des Charges de la concession.

La cellule chargée des affaires portuaires, qui l'assisterait, serait elle-même dimensionnée pour tenir compte des responsabilités restant à assumer localement par le représentant du concédant.

L'Administration chargée des affaires portuaires, autorité régulatrice devra être organisée (comme dans le scénario précédent), au niveau du Ministère chargé des ports secondaires.

Le Cahier des Charges de la concession globale de gestion et d'exploitation sera conforme aux dispositions fixées par le décret mentionné supra (a). Il fixera entre autres les conditions de retour à l'Etat, en fin de concession, de la propriété des biens immeubles réalisés par le concessionnaire sur le domaine public portuaire (biens de retour), de même que les droits de port que le concessionnaire pourrait être habilité à percevoir en compensation de ses responsabilités en matière de développement et d'entretien des infrastructures portuaires ; il fixera également la compensation financière versée à l'Etat pour la mise à disposition du patrimoine portuaire.

Dans la situation présente, il paraîtrait peu raisonnable d'envisager une concession globale de gestion et d'exploitation au bénéfice des Chambres de commerce. Les résultats obtenus jusqu'alors, les errements constatés et le niveau d'expertise disponible (notamment insuffisant) devraient exclure ce scénario dans l'immédiat ; celui-ci pourrait par contre être envisagé ultérieurement, après une expérience de concession d'outillage public réussie sur un délai suffisamment long d'au moins cinq années et toutes dispositions étant prises pour mobiliser l'expertise indispensable.

Tel qu'indiqué supra (point 4), un opérateur privé pourrait vraisemblablement n'être intéressé par une concession globale, dans les circonstances actuelles, que dans le cadre d'un contrat d'affermage ; celui-ci pouvant conduire ultérieurement à une concession avec investissement dès lors que les perspectives résultant d'une remise à niveau des caractéristiques portuaires et des accès permettraient de prendre le risque financier.

Scénarios 3, 4 et 5 : Organisme Portuaire Autonome, Office ou Société Nationale des Ports Secondaires, Office ou Société Nationale des Ports du Sénégal

Ces scénarios impliquent l'autonomie financière dont il a été constaté (chapitre 6 et 7 du rapport intérimaire 1) qu'elle ne peut être obtenue dans l'immédiat, qu'elle n'est réalisable dans le moyen terme que pour le port de Ziguinchor (pour un certain niveau de trafic) et n'est guère envisageable avant le long terme pour Kaolack.

Si la mise en œuvre de tels scénarios ne semble pas pouvoir être considérée dès à présent, il conviendrait cependant que la loi portant organisation du secteur portuaire (nécessaire pour engager le processus de réforme en profondeur) en prévoit la possibilité lorsque l'importance des activités et le niveau des ressources financières le permettront (pour chacun des ports considérés).

- c) *Au plan institutionnel, une loi serait nécessaire pour créer la structure de gestion autonome et un décret pour en approuver les statuts, lesquels s'ajouteraient aux textes nécessaires dans les scénarios précédents.*
- d) *Au plan organisationnel et fonctionnel, une structure nouvelle complète de gestion et d'exploitation serait à créer et rendre opérationnelle dans les scénarios 3 et 4 ; structure pour laquelle il est peu évident de pouvoir mobiliser rapidement, actuellement, toute l'expertise nécessaire.*

Le scénario 5 serait à cet égard beaucoup plus facile à mettre en œuvre partant de l'organisation existante et de l'expertise disponible à la Société Nationale des Ports Autonomes de Dakar. L'autorité chargée de l'administration des affaires portuaires, autorité régulatrice, serait à organiser au sein du Ministère chargé des ports et à rendre opérationnelle dans les mêmes conditions que pour les scénarios précédents.

Scénario 6 : Gestion par un service de la Région avec possibilité de concession de l'exploitation de l'outillage public

Le scénario est analogue au scénario 1, la gestion du port relevant dans ce cas de la Région.

- a) *Au plan institutionnel*, une loi serait nécessaire portant organisation du secteur portuaire et transfert de compétence aux Régions pour la gestion des ports secondaires. Le projet de loi en annexe précise l'organisation générale du secteur et les conditions du transfert de compétence.

Ce projet montre que les Régions ne seraient pas « abandonnées » dans leur responsabilité de gestion des ports secondaires, mais que les conditions de cette gestion seraient au contraire parfaitement encadrées et conduiraient à un partage équilibré des responsabilités entre Etat et Régions. Outre les textes d'accompagnement prévus au scénario 1, un décret de classement des ports de commerce serait nécessaire.

- b) *Aux plans organisationnel et fonctionnel*, il appartiendrait aux Régions de mettre en place un service de gestion avec un Directeur ou Chef de Port.

Il est possible, probable même, que les Régions n'aient actuellement pas la capacité de créer un tel service (moyens, expertise), mais il est parfaitement envisageable qu'un accord intervienne avec l'Etat qui le conduise à « mettre à disposition » de la collectivité locale sa Direction Régionale des Travaux Publics pour assurer (comme dans le scénario 1) cette responsabilité (de même qu'il mettrait à disposition les officiers de ports pour la police portuaire).

La concession d'outillage public interviendrait dans les mêmes conditions que celles prévues au scénario 1.

La mise en œuvre de ce scénario peut ainsi être envisagée dans des conditions proches de celles du scénario 1. Elle implique la volonté du Gouvernement d'inscrire sa décision dans la logique et la continuité de sa politique de régionalisation, de transcender les difficultés (anecdotiques par rapport à l'enjeu) qui pourraient naître des équilibres politiques du moment, et d'inscrire le processus dans la durée.

Si, en tout état de cause, le Gouvernement jugeait le transfert de compétence prématuré dans l'immédiat, il serait hautement souhaitable que la loi en ménage la possibilité dans un proche avenir.

Scénario 7 : Concession globale de la gestion et de l'exploitation octroyée par la Région

La démarche et les conditions de mise en œuvre sont analogues à celles décrites au scénario 2 (concession globale octroyée par l'Etat), avec au départ du processus l'intervention de la loi prévue ci-dessus au scénario 6.

Les observations faites au scénario 2 quant à l'importance et au rôle du service à prévoir par l'autorité concédante, fonction du périmètre de la concession, demeurent d'actualité ; de même les constatations sur la capacité des Chambres de commerce à exercer dans l'immédiat les responsabilités de « concessionnaire global », ainsi que les conditions dans lesquelles un opérateur privé pourrait prendre le risque (contrat d'affermage).

Scénario 8 : Organisation Portuaire Autonome sous tutelle de la Région

Les observations faites supra au scénario 3, avec les conditions de mise en œuvre et les difficultés indiquées pour créer la nouvelle structure de gestion sont ici également pertinentes.

5. CONSIDERATIONS AU PLAN TECHNIQUE DE REMISE A NIVEAU DES OUTILS

Le rapport diagnostic avait souligné l'importance de la contrainte de tirant d'eau, contrainte physique majeure pour le développement de l'activité des ports secondaires. Outre que cette contrainte peut être considérée comme rédhibitoire pour capter et développer de nouveaux trafics en raison de l'évolution intervenue dans les transports maritimes, elle a des conséquences économiques très lourdes pour les trafics existants.

Une première évaluation de ces conséquences avait été produite au rapport diagnostic (Art 7.3.2) afin d'apprécier, à ce stade de la démarche, l'intérêt économique des investissements à consentir (Art 7.4) pour s'affranchir de la contrainte de tirant d'eau. Cette analyse avait été conduite essentiellement pour Kaolack pour lequel l'avantage était moindre qu'à Ziguinchor (le transport terrestre entre les ports secondaires et Dakar étant de 3 à 4 fois supérieur pour Ziguinchor), alors que les coûts de remise à niveau de l'outil étaient beaucoup plus importants à Kaolack. De plus n'avaient pas été considérés les gains de fret maritime résultant de l'affrètement sur le marché des navires 5000 tpi, beaucoup plus ouvert que celui des 2500/3500 tpi, ceci afin d'apprécier les avantages avec prudence.

Les coûts considérés résultaient d'une évaluation sommaire des investissements à consentir tant pour la réhabilitation des infrastructures de Kaolack (Art 7.4.1) que pour l'amélioration des accès maritimes aux deux ports (Art 7.4.2).

Sur ces bases, il apparaissait que l'amélioration des conditions maritimes (accès et à quai) était susceptible d'être justifiable économiquement et qu'ainsi une démarche volontariste conduisant à une dynamique de développement de l'activité des ports secondaires à partir d'une amélioration progressive et durable du tirant d'eau était envisageable ; ceci impliquant que la faisabilité technique de l'approfondissement des accès et du maintien des profondeurs dans des conditions de coût acceptables pour le trafic soit démontrée.

Tel qu'indiqué au rapport diagnostic, le dispositif à mettre en œuvre dans le chenal du Saloum et sur la barre au niveau des estuaires de la Casamance et du Saloum (digues basses submersibles, épis,...) ne peut s'improviser et doit résulter d'une étude sur modèle (au minimum modèle mathématique) après recueil de toutes les données nécessaires à l'établissement du modèle (houle, courants et transit littoral au niveau de la barre, progression de l'onde marée, courants, granulométrie des sédiments dans les zones critiques du chenal, bathymétries, ...).

L'objet de l'étude sera de définir les aménagements à réaliser pour permettre l'accès des navires de 5000 tpi calant au moins 20 pieds aux ports de Ziguinchor et Kaolack, d'en évaluer les coûts avec précision, ainsi que les charges d'entretien des ouvrages et des accès.

L'étude devra indiquer :

- Les aménagements à réaliser pour une possibilité d'accès :
 - sans contrainte de marée,
 - en utilisant l'apport de la marée (à l'arrivée et/ou au départ) et les conditions à respecter à cet effet (instructions aux pilotes) ;

avec, éventuellement, les étapes à respecter pour une mise en œuvre progressive des aménagements et les effets attendus (tirant d'eau disponible) à chacune d'elle.

- Le coût des aménagements dans chaque cas (éventuellement à chaque étape) sur la base d'avant projet des infrastructures mises en place, avec le coût des opérations de dragage pour l'établissement des nouveaux régimes de courant (lorsque nécessaire).
- Les coûts annuels de maintenance des aménagements et ceux des dragages d'entretien (volumes, mode de dragage approprié, contraintes d'environnement pour les produits dragués).

La faisabilité technique étant établie avec ses conditions de coûts, la faisabilité économique et financière devrait être étudiée pour chaque port sur des bases précises.

Les avantages seront évalués de façon exhaustive pour chacun des opérateurs fonction des nouvelles caractéristiques des accès et infrastructures (éventuellement au niveau de chaque étape). L'impact financier pour le gestionnaire portuaire résultant de la nouvelle situation, avec en particulier les charges d'entretien des accès et des ouvrages de calibrage, permettra d'en mesurer les répercussions nécessaires sur les droits de port.

C'est à ce stade et sur la base d'études détaillées que la discussion pourra s'établir utilement entre gestionnaire portuaire et opérateurs, sur la nécessité qu'une partie des avantages nés de l'amélioration très sensible des caractéristiques et capacités portuaires, couvre les charges nouvelles occasionnées au Gestionnaire.

Seul le principe avait pu en être discuté avec les principaux opérateurs lors des entretiens nécessaires à l'établissement du rapport diagnostic.

Il paraît indispensable que le plan d'action intègre ces études et engage le processus de remise à niveau technique des outils dans le même temps que celle du dispositif institutionnel, organisationnel et opérationnel.

6. LE CHOIX DES AUTORITES SENEGALAISES

Dans la phase actuelle de mûrissement du processus de transfert de compétences aux collectivités locales, particulièrement aux Régions, engagé par la loi n°96-07, il est souhaité que l'Etat conserve, pour l'heure, la compétence de gestion des ports secondaires.

Il paraît admis toutefois que le transfert de compétences aux Régions est une solution viable qui pourrait être souhaitable à terme. A cet effet, le projet de loi (annexe 2) portant organisation du secteur portuaire et transfert de compétence aux Régions pour la gestion des ports secondaires (établi dans l'hypothèse d'un seul ministère en charge de l'ensemble des ports) indique, à titre d'exemple, les conditions dans lesquelles ce transfert pourrait se concrétiser ; il montre le rôle essentiel que conserve l'Etat dans la définition de la politique portuaire des ports secondaires, l'administration, la régulation et le contrôle de la gestion de l'activité des ports secondaires.

Dans ces conditions, et compte tenu de l'option prise précédemment en faveur du maintien de la concession aux Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture, le plan d'action aux niveaux institutionnel, organisationnel et opérationnel se limite essentiellement à :

- la conclusion et mise en œuvre d'un nouveau Cahier des Charges de la concession,

- l'institution et mise en place d'un Comité Consultatif Portuaire,
- une réorganisation des services de l'Etat en vue d'un contrôle des concessions et d'une administration et régulation des activités portuaires dans les ports secondaires efficaces.

Une loi définissant les conditions d'investissement privé sur le domaine public lié aux ports secondaires devrait également intervenir rapidement, de même qu'un décret délimitant la circonscription portuaire propre à chacun d'eux.

7. LES TYPES DE CONCESSION ENVISAGEABLES

Les projets de Cahier des Charges de concession établis jusqu'alors laissaient supposer une certaine confusion entre :

- concession globale de gestion du port et d'exploitation de l'outillage public,
- concession d'exploitation de l'outillage public.

Le tableau (annexe 3), qui indique l'ossature générale et la répartition des missions pour les deux types de concession, a pour objet de clarifier les responsabilités des différentes parties prenantes dans chaque cas :

- La concession globale de gestion du port et d'exploitation de l'outillage public implique que le Concessionnaire gestionnaire assure les responsabilités d'autorité portuaire dont la police portuaire (avec le concours des capitaines et officiers du port), l'entretien des infrastructures, la gestion du domaine portuaire... et perçoit normalement les droits de ports avec les redevances d'utilisation de l'outillage public concédé.
- La concession d'outillage public laisse les responsabilités d'autorité portuaire au représentant qualifié de l'autorité Concédante dont la police portuaire (avec le concours des capitaines et officiers du port) ; celui-ci assure normalement l'entretien des infrastructures portuaires. Le Concessionnaire ne perçoit alors que les redevances d'usage de l'outillage concédé, à moins que ne lui soit également concédé l'entretien des infrastructures portuaires qui justifie la perception des droits de ports (disposition préconisée pour donner de la substance à la concession).

L'annexe 3 donne également quelques recommandations pour la rédaction du Cahier des Charges, en particulier pour clarifier le rôle des capitaines / officiers de ports, chargés uniquement de la police portuaire pour laquelle ils ont compétence, sous le contrôle de l'autorité portuaire. Une « déviation », par rapport aux cahiers des charges initiaux était apparue lors d'un changement d'attributions ministérielles impliquant la responsabilité de gestion des ports secondaires, qui faisait assumer aux Capitaines de ports des responsabilités pour lesquelles ils n'ont pas compétence.

Les annexes 4 et 5 proposent une rédaction pour les articles essentiels du Cahier des Charges de la concession relatifs en particulier :

- à l'objet et aux conditions d'exercice de la concession,
- au régime des biens,
- aux aspects financiers,

ce, pour chaque type de concession (étant observé – cf. rapport précédent, art 4.5 scénario 2) qu'il serait souhaitable que la concession globale n'intervienne qu'après que des résultats probants aient été obtenus dans le cadre d'une concession simple d'outillage public).

Il est essentiel de bien définir les missions et services précis du Concessionnaire avec les ressources qu'ils justifient et leurs conditions d'emploi.

La gestion de l'outillage public concédé ne devrait pas se limiter à l'existant. Le Concessionnaire doit avoir une démarche plus prospective et dynamique en adaptant et développant l'outillage (ex : engins de levage et de manutention) pour toujours satisfaire aux besoins du service public d'exploitation portuaire.

La contribution de la concession au service particulier du Concessionnaire ne peut être une priorité (atteignant entre 30 et 55% des recettes annuelles de la concession, dont celles, non justifiées, provenant des droits de port, et pouvant représenter près de la moitié des recettes ordinaires au budget du Concessionnaire). Cette contribution doit être justifiée et limitée.

NB : Le projet de cahier des charges dernièrement établi par les autorités sénégalaises pour une concession d'outillage public et d'entretien des infrastructures portuaires (suite à la réunion du Comité de pilotage de l'étude du 26 mai 2004) paraît bien répondre aux principes rappelés ci-dessus.

8. CONSEQUENCES DE LA NOUVELLE REPARTITION

Les Décrets 2004-564 du 26/04/2004 et 2004-607 du 30/04/2004 modifient très sensiblement les responsabilités dans le secteur portuaire :

- le Port Autonome de Dakar et la Direction de la Marine Marchande sont maintenant rattachés au nouveau Ministère de l'Economie Maritime ;
- seuls les ports secondaires relèvent encore de la compétence du Ministère des Infrastructures, de l'Équipement, des Transports Terrestres et des Transports Maritimes Intérieurs, au sein duquel est créée une Direction des Ports Secondaires et des Transports Maritimes intérieurs.

Cette division dans les responsabilités de mise en œuvre de la politique portuaire nationale, d'administration et de régulation de l'activité portuaire pourra rendre plus difficile la cohérence de la politique et des actions dans le sous-secteur.

La création du Conseil National Portuaire proposée dans le cadre d'une réforme en profondeur (dont il reste souhaitable que le secrétariat en soit assuré par la Direction de la Marine Marchande) serait d'autant plus nécessaire qu'elle permettrait au Gouvernement d'avoir une analyse globale (celle des opérateurs économiques : opérateurs au commerce extérieur usagers des transports maritimes, transporteurs et auxiliaires des transports maritimes ...) sur l'efficacité économique du sous-secteur ainsi qu'une vision d'ensemble sur les besoins.

La nouvelle Direction des Ports Secondaires et des Transports Maritimes Intérieurs (DPSTMI) assurera ainsi l'administration et la régulation de l'activité portuaire des ports secondaires. En qualité de Direction Centrale du Ministère chargé des ports secondaires, elle orchestrera, sous la

responsabilité du Ministre, la mise en œuvre de la politique portuaire nationale en ce qui concerne ces ports. Plus précisément la DPSTMI sera notamment chargée :

- de la planification du développement des capacités des ports secondaires au plan national, en cohérence avec le plan national de transport et les objectifs de la politique d'aménagement du territoire et de développement du commerce extérieur du gouvernement ; le plan directeur de développement du secteur des ports secondaires est établi en concertation avec les autorités gestionnaires de ces ports (leurs propres schémas directeur de développement portuaire et programmes d'aménagement devant être en cohérence avec la planification nationale) ;
- de l'élaboration et du contrôle de l'application des normes de sécurité et de police portuaires (règlements généraux d'exploitation et de police portuaire ; contrôle de la conformité des règlements particuliers de chaque port) ;
- du suivi de l'application de la législation et de la réglementation en matière de protection de l'environnement portuaire ;
- du suivi des statistiques et des performances portuaires de chaque port secondaire ;
- du suivi des tarifs portuaires, de l'analyse des comptes et budgets des concessions en vue de leur approbation par le Ministre autorité concédante ;
- de la définition des régimes de transfert et des conditions d'exercice des services publics portuaires (conventions, Cahier des Charges type des concessions ...) et de l'instruction des demandes de dérogation ;
- de l'instruction des demandes faites à l'Etat pour sa participation au financement de travaux d'aménagement portuaire (investissements de développement ou d'adaptation des grandes infrastructures portuaires, investissements d'aménagement et d'approfondissement des chenaux d'accès...)

La Direction des Ports secondaires et des Transports Maritimes Intérieurs aura une mission immédiate, dès sa mise en place, particulièrement importante : celle de conduire le plan d'action technique proposé dans le cadre de la réforme (responsabilité de planification générale) et de conclure les actions restant à réaliser au titre du plan institutionnel (loi sur les investissements privés, décrets de délimitation des circonscriptions portuaires). Cette mission sera utilement et efficacement guidée et dynamisée par le Conseiller Technique portuaire du Ministère.

9. LE PLAN D'ACTION DE LA REFORME

9.1 PLAN D'ACTION INSTITUTIONNEL, ORGANISATIONNEL, OPERATIONNEL

- les actions conduisant à la conclusion et mise en œuvre d'un nouveau cahier des charges de la concession (concession d'outillage public avec responsabilité supplémentaire d'entretien des infrastructures portuaires) et à l'institution d'un Comité Consultatif Portuaire sont engagées pour le port de Ziguinchor et sont considérées comme réalisées. Elles sont à renouveler, dans les mêmes formes, pour le port de Kaolack.

- un arrêté ministériel portant organisation de la Direction des Ports Secondaires et des Transports Maritimes Intérieurs, chargée de l'administration et de la régulation de l'activité portuaire liée aux ports secondaires et fixant ses attributions (cf. point 8 supra) devrait intervenir dans les prochains mois, suivi de la mise en place et de la formation des cadres (cf. Art. 7.1.1 § b du rapport 4).
 - un arrêté ministériel fixant les attributions complémentaires des Directions Régionales des Travaux Publics concernées :
 - représentant qualifié de l'Autorité Concédante pour le contrôle des concessions portuaires,
 - autorité portuaire (cas d'une simple concession d'outillage public),
 - maître d'ouvrage délégué pour les travaux de réhabilitation, de développement et de dragage d'approfondissement des accès,
 devrait également intervenir dans les prochains mois, suivi de la réorganisation de la DRTP et de la formation d'un cadre affecté aux missions nouvelles (cf. Art. 7.1.1 § a du rapport 4).
 - une loi fixant les conditions de l'investissement privé sur le domaine public portuaire lié aux ports secondaires (octroyant un droit réel à l'investisseur sur les constructions et équipements fixes réalisés sur le domaine public) devrait / pourrait intervenir dans un délai de 6 à 9 mois.
- Une réactualisation des autorisations d'occupation temporaire (totalement obsolètes) dont bénéficie SONACOS et Salins de Saloum sur le domaine public fluvial serait ensuite opportune.
- un Décret fixant pour chaque port secondaire les limites du domaine public portuaire de sa circonscription (intégrant le domaine public fluvial jusqu'à l'embouchure pour en permettre le contrôle de son utilisation par l'autorité portuaire) devrait également intervenir dans un délai de 6 à 9 mois.

N.B. : L'institution d'un Conseil National Portuaire peut ne pas être prioritaire dans le cadre d'une réforme d'ampleur limitée, il peut néanmoins être regrettable que le Gouvernement se prive d'un avis extérieur (celui des opérateurs économiques concernés) sur l'efficacité du système portuaire au service du commerce extérieur du pays.

9.2 PLAN D'ACTION TECHNIQUE (CF POINT 5 SUPRA, ACTIONS RECENSEES A L'ARTICLE 7.2.2 DU RAPPORT 4)

- L'étude de faisabilité technique des aménagements envisagés sur la Casamance (barre) et le Saloum (barre et fleuve/coudes) pourrait requérir un délai de 2 (deux) ans incluant le recueil in situ de toutes les données nécessaires pour établir et tarer le modèle.
- L'étude de faisabilité économique et financière interviendrait en continu (dépendant des résultats de l'étude précédente) pour un délai de 6 mois.
- L'étude d'avant projet des travaux de réhabilitation / réadaptation des quais de Kaolack (incluant la reconnaissance géotechnique) peut s'effectuer simultanément et se conclure dans le même temps que l'étude de faisabilité technique des aménagements sur le chenal et la

barre afin d'intégrer les éléments de coûts dans l'étude de faisabilité économique et financière.

10. TABLEAU RECAPITULATIF DES ACTIONS

Actions	Acteurs	Calendrier des actions			Observations
		1 ^{ère} année	2 ^{ème} année	3 ^{ème} année	
Aux plans institutionnel, organisationnel et opérationnel : <ul style="list-style-type: none"> • Cahiers des charges concession et arrêté instituant Comité Consultatif portuaire pour Ziguinchor • Cahiers des charges concession et arrêté Comité Consultatif portuaire pour Kaolack • Arrêté portant organisation DPSTMI et mise en place (formation à suivre) • Arrêté complétant les attributions de certaines Directions Régionales des TP et réorganisation (+ formation) • Loi relative à l'investissement privé sur le domaine portuaire des ports secondaires • Décrets délimitant la circonscription des ports secondaires 	MIETTTMI CT MIETTTMI CT MIETTTMI CT MIETTTMI CT MIETTTMI CT DPSTMI MIETTTMI CT DPSTMI	X --X --X- - --X- - -----X- -----X-			p.m (actions en cours de réalisation)
Au plan technique : <ul style="list-style-type: none"> • Faisabilité technique des aménagements (fleuve et barres) : <ul style="list-style-type: none"> - TOR - AO - Etudes • Etude Réhabilitation des quais du port de Kaolack : <ul style="list-style-type: none"> - TOR - AO - Etudes APS (avec reconnaissance géotechnique) • Faisabilité économique et financière des aménagements : <ul style="list-style-type: none"> - TOR - AO - Etudes 	DPSTMI/CT DPSTMI Consultant DPSTMI/CT DPSTMI Consultant DPSTMI/CT DPSTMI Consultant	--X ---X --X ---X -----X -----X	-----X -----X -----X -----X		Réalisation subordonnée à l'obtention du financement Possibilité d'un calendrier plus restreint avec lancement AO dès promesses de financement - idem - - idem -

BIBLIOGRAPHIE

1- OUVRAGES, TRAITÉS ET COURS

Atlas Colonial Français, *Colonies, Protectorats et pays sous mandats*, Paris, Ed. L'illustration, 1929.

BECET (J-M.) et REZENTHEL (R.), *Dictionnaire juridique des ports maritimes et de l'environnement littoral*, Collection « *Didact Droit* », P.U.R., 2005.

BENNOUNA (M.), *Droit international du développement : Tiers Monde et interpellation du droit international*, Paris, Berger-Levrault, 1983.

BOISSON (PH.), *Politique et droit de la sécurité maritime*, Paris, Bureau Véritas, 1998.

COLLIARD (A.) et MARTIN (A.), *Droit international et histoire diplomatique*, Paris, Montchrestien, 1971.

CONFAVREUX (R.), *Le droit de la concurrence et les transports maritimes*, Paris, Ed. Moreux, Collection Droit maritime, 2000.

CUNNEDEC (A.) et GUEGUEN-HALLOUET (G.), *Le juge communautaire et la mer*, Bruxelles, Bruylant, Collection Rencontres européennes, n° 2, 2003.

CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Association H. Capitant, Paris, P.U.F., 8^{ème} éd., 3^{ème} tirage, 2009.

DESBOIS (H.), *Le droit d'auteur en France*, Paris, Dalloz, 3^e édition, n° 322, 2001.

DEZOBRY (G.), *La théorie des facilités essentielles : essentialité et droit communautaire de la concurrence*, Paris, L.G.D.J., juin 2009.

FROSSARD (S.), *Les qualifications juridiques en droit du travail*, Paris, L.G.D.J., Bibliothèque de droit social, Tome 33, 2000.

GROSDIDIER DE MATONS (J.), *Droit, économie et finances portuaires*, Paris, Presses Ponts et Chaussées, 2000.

GROSDIDIER DE MATONS (J.), *Le régime administratif et financier des ports maritimes*, Paris, L.G.D.J., 1969.

GODFRIN (M.), *Droit administratif des biens*, Paris, Armand Colin, Collection Universitaire, 6^{ème} éd., 2001.

JURET (P-M.), *Le domaine public maritime*, Paris, Dalloz, 1964.

LAFAY (F.), *Les transports maritimes et les infrastructures portuaires*, in *Service public et communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Tome I : Introduction et approche sectorielle, Paris, Dalloz, 2000.

LATTY (J.), *Traité d'économie maritime*, Tome IV, Paris, Ed. Imprimerie Nationale, 1960.

LECLAIR (M.), *La Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, telle que modifiée par le protocole de 1978 relatif- MARPOL 73/78*, Cours de réglementations portuaires, Bordeaux I, 1992.

LOMBARD (M.) et DUMONT (G.), *Droit administratif*, 8^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2009.

MADIOT (Y.), *Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral-L'acte mixte en droit public français*, Paris, L.G.D.J., 1971.

MALAURIE (PH.) et AYNES (L.), *Les contrats spéciaux*, Paris, Ed. Cujas, 1994/1995.

MAMONTOFF (C.), *Domaine public et entreprises privées : la domanialité publique mise en péril par le marché*, Collection Logiques juridiques, Paris, Ed. L'Harmattan, 2003.

MESCHERIAKOFF (A-S.), *Droit des services publics*, Ed. P.U.F., Collection Droit fondamental : Droit administratif, 1991.

NGO MBOGBA (P.), *La protection de l'environnement marin dans la région de l'Afrique du Centre et de l'Ouest : le Mémoire d'Abuja*, Yaoundé, Presses de l'UCAC, 2005.

RAND (A.), *La révolte d'Atlas*, Tome I, Paris, Ed. Atlas, 1958.

REZENTHEL (R.), *Le droit portuaire, Tome 2 : Les régimes portuaires dans le monde, l'Union Européenne et les ports maritimes*, Cours de droit portuaire, Université de Nantes, 1997.

RODIERE (R.), *Traité générale de droit maritime, Affrètement et transports*, Tome III, Dalloz, 1970.

RODIERE (R.), *Traité de droit maritime: Introduction /L'armement*, Paris, Ed. Dalloz, 1976.

SARR (A-Y.), *L'intégration juridique dans l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) et dans l'organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA)*, Marseille, PUAM, 2008.

SAVAGADO (L.), *Essai sur une théorie générale des États sans littoral : l'expérience africaine*, Paris, L.G.D.J., 1997.

Sous la direction de BEURIER (J-P.), *Droits maritimes*, Paris, Dalloz Action, 2009/2010.

Sous la direction de GUILLOTREAU (P.), *Mare economicum : enjeux et avenir de la France maritime et littorale*, Ed. P.U.R., juin 2008.

Sous la coordination de DAMIEN (M-M.) et MARCADON (J.), *Les ports européens et la mondialisation : la réforme française*, Paris, Ed. L'Harmattan, 2009.

SY (D.), *Cours de Droit Administratif*, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 2000.

VIGARIÉ (A.), *Ports de commerce et vie littorale*, Paris, Hachette, 1979.

WERNER (A-R.), *Traité de droit maritime général*, Suisse, Librairie Droz, 1964.

2 –THÈSES ET MÉMOIRES

A- THÈSES

AMBOMO (M.), *Commerce, environnement et développement en Afrique francophone : Réalités et perspectives*, Thèse de Droit, Nantes, 2009.

AW (A.), *Le transport combiné dans les États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (U.E.M.O.A.)*, Thèse de Droit, Nantes, 2004.

BEIGNON (F.), *La notion de domaine public maritime naturel : Recherche sur le caractère exorbitant du droit domanial*, Thèse de Droit, Nantes, 1998.

BELLAYER-ROILLE (A.), *Le transport maritime et les politiques de sécurité de l'U.E.*, Thèse de Droit, Nantes, 1980.

BETHENOD (J.), *Le droit portuaire, instrument de régulation de la compétitivité et de la protection de l'ordre public*, Thèse de Droit, Nice, 2005.

BORDEREAUX (L.), *Service public et manutention portuaire : les déboires d'un couple méconnu*, Thèse de Droit, Nantes, 1999.

CEMITE (A-K.), *Système portuaire et transport maritime en Côte-d'Ivoire : quelle stratégie pour le maintien de l'autonomie maritime nationale dans un transport maritime international en crise*, Thèse de Droit, Nantes, 1987.

DIAW (A-B.), *La politique des transports maritimes entre la communauté européenne et les pays africains*, Thèse de Droit, Nantes, 1996.

GAOUSSOU (D.), *L'expérience maritime d'un pays enclavé : le cas du Mali*, Thèse de Droit, Aix-Marseille, 1991.

GUEGUEN-HALLOUET (G.), *L'application de droit communautaire aux ports maritimes*, Thèse de Droit, Brest, 1999.

FOURMOND (S.), *Occupations privatives du domaine public et droit des patrimoines : le droit des biens à l'aune de l'obligation réelle*, Thèse de Droit, Nantes, 2000.

LE GARREC (M-Y.), *Les dockers : contribution à l'étude du droit social*, Thèse de Droit, Bordeaux I, 1980.

MADOUNGOU NDJEUNDA (G-M.), *Contribution à l'étude de la sécurité et de la sûreté portuaires dans les pays de la côte ouest africaine*, Thèse de Lettres et Sciences Humaines, Nantes, 2009.

NGOM (M.), *Droit et intégration économique dans l'espace U.E.M.O.A. : le cas de la régulation juridique de la concurrence*, Thèse de Droit, Saint-Louis, 2007.

NKOUNKOUN (F.), *Législations et politiques portuaires en Afrique Francophone : cas de la Côte d'Ivoire, du Congo, du Cameroun et du Sénégal*, Thèse de Droit, Brest, 2003.

TIERNY (ED.), *Le port maritime : Lieu d'un pari libéral pour un enjeu régional*, Thèse de Droit, Nantes, 2003.

SASSA (F.), *La coopération maritime en Afrique noire : contribution à l'étude des transports maritimes en Afrique de l'Ouest et du Centre*, Thèse de Droit, Nantes, 1992.

ZINSOU (A-C.), *Le Mémoire d'entente d'Abuja et le renforcement de la sécurité des transports maritimes en Afrique*, Thèse de Droit, Nantes, 2010.

B- MÉMOIRES

BIGNAULT (L-A.), *Le pilotage maritime*, Mémoire de Master 2 de Droit Maritime et des Transports, Aix-Marseille, 2002.

DIEME (B.), *Le rayon des douanes dans la surveillance du territoire douanier*, Mémoire de fin de cycle, Ecole Nationale d'Administration du Sénégal, Section Douanes, 2007.

DIEME (M-L.), *Les mécanismes douaniers d'incitation économique*, Mémoire de fin de cycle, Ecole Nationale d'Administration du Sénégal, Section Douanes, 2006.

DIOP (A.), *Les problèmes juridiques liés à l'exploitation du Port Autonome de Dakar*, Mémoire de Maîtrise de Droit des Affaires, Dakar, 2006.

DIOP (O-NG.), *Le naufrage du transbordeur M/S « Le Joola » et les interrogations sur la sécurité des transports maritimes au Sénégal et en Afrique*, Mémoire de Master 2 de Droit et Sécurité des Activités Maritimes et Océaniques, Nantes, 2009.

GARCIA (S.), *La gestion du domaine public maritime artificiel de l'État*, Mémoire de Master 2 de Droit Maritime et des Transports, Aix-Marseille, 1998.

GBAGUIGI (D-M.), *Les performances des sociétés de manutention portuaire dans les ports ouest africains : cas de la société béninoise de manutention portuaire au Port Autonome de Cotonou*, Mémoire de Master Professionnel de Gestion des Activités maritimes, Institut d'Administration des Entreprises, Perpignan, 2006.

GOUNOUE (A.), *L'Union des Conseils des Chargeurs Africains : structures et fonctionnement*, Mémoire de Maîtrise de Droit des Affaires, Dakar, 1992.

KINFOUSSIA (C.), « *Le port de Pointe-Noire : administration et exploitation*, Mémoire de D.E.S.S. de Droit des Activités Maritimes, Brest, 1982.

LERAT (CH.), *Le régime juridique des œuvres relevant du domaine public*, Mémoire de D.E.A. de Propriété Intellectuelle, Nantes, 2003.

MAHAMOUD NOUR (N.), *Le Code ISPS et ses incidences dans le transport maritime et les ports*, Mémoire de Master 2 de Droit Maritime et Océanique, Nantes, 2005.

ROSGOVAS (J.), *L'utilisation du domaine public portuaire*, Mémoire de Master 2 de Droit Maritime et des Transports, Aix-Marseille, 2005.

SANTERRE (S.), *Le port maritime face à l'environnement*, Mémoire de Master 2 de Droit Maritime et Océanique, Nantes, 2006.

3- ARTICLES ET CHRONIQUES JURIDIQUES

A- ARTICLES DE DOCTRINE ET CHRONIQUES JURIDIQUES

ACHARD (R.), « *Le trentenaire de notre législation en matière d'affrètement et de transport maritimes* », D.M.F. n° 343, 1997, pp. 200 et s.

ALBERTINI (P.), « *La codification et le Parlement* », A.J.D.A. n° 9, 20 septembre 1997, pp. 660 et s.

ANONYME, « *SPECIAL DAKAR* », J.M.M., 7 janvier 2000, pp. 1293 et s.

ANONYME: « *La nécessaire réforme des ports autonomes français* », N.P.I., avril 2008, pp. 108 à 109.

ANONYME, « *La charte des transports maritimes en Afrique de l'Ouest et du Centre dite la charte d'Abidjan des 5, 6 et 7 mai 1975* », J.M.M., 29 mai 1975, pp. 1320-1321.

ANONYME, « *Les conseils des chargeurs de l'U.E.M.O.A. se penchent sur leur avenir* », J.M.M., 19 avril 2002, p. 29.

ANONYME, « *Coopération ivoiro-camérounaise en matière marchande* », Revue camerounaise Inter-ports n° 54, octobre-décembre 1990, pp. 12 et s.

ANONYME, « *Domaine public portuaire : Retrait d'autorisation. Indemnisation* », D.M.F. Hors série n° 14, juin 2010, pp. 26 et s.

BAUDELAIRE (J-G.), « *Un nouveau rôle pour les ports maritimes, les aménagements urbains* », Revue Transports, n° 336, Paris, 1989, pp. 167-175.

BOCKELEE (TH.), « *Les ports autonomes face à la construction européenne* », D.M.F. n° 582, mai 1998, pp. 527 et s.

BONASSIES (P.), « *Le droit positif en 1996* », D.M.F., 1997, pp. 42 et s.

BONASSIES (P.), « *Le Droit positif français en 1987* », D.M.F., 1988, pp. 75 et s.

BOUAYAD (A.), « *Les ports africains face aux défis actuels et futurs* », Cameroun Inter-ports n° 56, pp. 14-18.

BORDEREAUX (L.), « *Les dockers occasionnels bénéficient-ils d'une priorité d'embauche?* », Les petites Affiches, 29 mars 1995, pp. 22 et s.

BRISSON (J-F.), « *L'adaptation des contrats administratifs aux besoins d'investissement immobilier sur le domaine public : Les aspects domaniaux des contrats de partenariat* », A.J.D.A. n° 11, 21 mars 2005, pp. 591 et s.

CHAUVEL (A-M.), « *Sécurité et protection de l'environnement dans les ports des 32 États présents à Dubaï* », J.M.M., 2 juin 2000, p. 1060.

CLEAEYS (A-S.), « *De la Convention de Lomé à l'accord de partenariat U.E.-A.C.P.* », Marchés Tropicaux et Méditerranéens, 4 août 2000, p. 153.

CORRUBLE (PH.), « *Le droit communautaire de la concurrence appliqué aux ports européens* », D.M.F. n° 622, janvier 2002, pp. 69 et s.

CORRUBLE (P.) et REZENTHEL (R.), « *La gestion des ports maritimes sous le contrôle des autorités de la concurrence* », D.M.F. n° 628, juillet-août 2002, pp. 200 et s.

DE BIEUSSES (P-S.), « *L'incertitude du juge des référés sur le montant des redevances d'occupation du domaine fluvial* », concernant le jugement du Tribunal administratif de Lyon du 24 février 2005, A.J.D.A. n° 30, 12 septembre 2005, pp. 1678 et s.

DE MARIE (M.), « *La restructuration des organisations portuaires* », J.M.M., 28 mai 1995, p. 1299.

DOUENCE (M.), « *L'inaliénabilité du domaine public : De la nécessité de revoir la règle de l'indisponibilité des dépendances domaniales entre personnes publiques* », A.J.D.A. n°5, 6 février 2006, pp. 238 et s.

DUFAU (J.), « *La nature juridique de la concession de service public* », in Mélanges R. CHAPUS, Montchrestien, Paris, 1992, pp. 147-157.

FADIGA (L.), « *Système d'auto-contrôle concerté du trafic par les armements* », J.M.M., 8 mars 1989, p. 534.

FALL (A.), « *Le contrôle par l'État du port en matière de sécurité de la navigation et de protection de l'environnement marin* », D.M.F., février 2000, pp. 100 et s.

FEDI (L.) et REZENTHEL (R.), « *Le régime actuel du domaine public maritime portuaire* », D.M.F. n° 680, 30 avril 2007, pp. 365 et s.

GAUDEMET (J-PH.), « *Le financement des infrastructures* », Revue d'Économie Financière, n° 51, 1999, pp. 19-26.

GAUDEMET (Y.), « *Les constructions en volume sur le domaine public* », Cahiers Juridiques de l'Électricité et du Gaz, 1991, p. 297.

GHELBERT (X.), « *Le statut des conventions de Droit maritime commercial de Bruxelles en Afrique francophone* », D.M.F., 1989, pp. 347 et s.

GUISSE (P-B.), « *Le domaine national : une figure juridique complexe* », *Juridis Périodique* n° 41, 2000, pp. 86 et s.

HEERS (M.), « *La sécurité juridique en droit administratif français: vers une consécration du principe de confiance légitime?* », *Revue française de droit administratif*, n° 5, volume 11, septembre-octobre 1995, pp. 963-969.

HELIN (J-C.), « *Le contrôle de la résiliation anticipée d'une convention d'occupation privative du domaine portuaire et la question des droits des occupants privés* », *A.J.D.A.* n° 19, 17 mai 2004, pp. 1032 et s.

HUBRECHT (H.), « *Faut-il définir le domaine public et comment?* », *A.J.D.A.* n° 11, 21 mars 2005, pp. 599 et s.

HUET (A.), « *L'infraction de rejet d'hydrocarbure en mer* », *Revue juridique de l'environnement*, n° 4, 1983, pp. 295-322.

KAMEL (H.), « *La mise en application du nouveau statut des ports algériens: une mesure attendue* », *A.D.M.O.*, Tome XX, 2002, pp. 149 et s.

MALLET (S-H.), « *Naufrage du transbordeur sénégalais Le Joola : 970 morts et disparus* », *J.M.M.*, 4 octobre 2002, pp. 14 et s.

MALET (S-H.), « *Ports d'Afrique : mutations irréversibles* », *J.M.M.*, 31 mai 2002, p. 38.

MALLET (S-H.), « *Changement de tête à la direction du port d'Abidjan* », *J.M.M.*, 5 janvier 2001, p. 6.

MARCHAND (G.), « *Pilotage* », *J-C.I. com. Fasc. 1181, spec. n° 178*, 2001, pp 20 et s.

MELLERAY (F.), « *Incertitudes sur la notion d'ouvrages publics* », A.J.D.A. n° 25, 4 juillet 2005, pp. 1376 et s.

MORAND-DEVILLER (J.), « *La valorisation économique du patrimoine public. L'unité du droit* », Mélanges en hommage à R. Drago, *Economica*, 1996, pp. 273 et s.

MOENO (C.), « *Le régime international de la responsabilité dans le domaine portuaire* », A.D.M.O., Tome XII, 1995, pp. 51 et s.

MORRINIÈRE (J-M.) et TASSEL (Y.), « *Manutention portuaire* », *Jurisclasseur commercial* fasc.1192, 1996, p. 23.

NDENDÉ (M.) et LE COUVIOUR (K.), « *Manutention maritime* », *Rep. Com. Dalloz*, Mise à jour 2010, Tome V, pp.8 et s.

NDENDÉ (M.) et GUENGUEN-HALLOUET (G.), « *Le pilotage maritime* », *Rep. Com. Dalloz*, Mise à jour 2010, Tome VI, pp. 1 et s.

NDENDÉ (M.), « *Les mécanismes juridiques d'exploitation des terminaux portuaires : essai de synthèse et approches comparées* », A.D.M.O., Tome XXIII, 2005, pp. 201 et s.

NDENDÉ (M.), « *Trafic illicite de déchets par voie maritime-Affaire du « Probo-Koala »-Déversement dans une ville portuaire africaine-Abidjan-Arrêt de la Cour d'Assises de la Côte d'Ivoire du 22 octobre 2008* », *Chronique juridique, Revue Africaine des Affaires et des Transports*, n°1, juillet 2009, pp. 72 et s.

NDENDÉ (M.), « *La construction du droit des transports maritimes en Afrique* », Mélanges offerts Pierre BONASSIES, Ed. Moreux 2001, pp. 242 et s.

NEUMEISTER (M.), « *Restructuration des organismes portuaires : privatisation de quoi parle-t on?* », *J.M.M.*, 26 mai 1995, pp. 17 et s.

NGAMKAN (G.), « *Sur la responsabilité de l'entrepreneur de manutention camerounais* », à propos de l'arrêt de la Cour d'Appel de Paris (5^e Ch. Sect. B), 15 septembre 2005-Navire Feng, D.M.F. n°679, mars 2007, pp. 88 et s.

NGAMKAN (G.), « *Un mimétisme fâcheux en droit maritime de l'Afrique Centrale : l'article 382 du Code de la marine marchande de l'U.E.D.A.C.* », D.M.F. n° 608, octobre 2000, pp. 83 et s.

NGNINTEDEM (J-C.), « *La gestion portuaire au Cameroun : un enjeu de compétitivité* », A.D.M.O., Tome XXVI, 2008, pp. 671 et s.

NGOM (D.) et VERGOBBI (B.), « *Le jumelage : Une forme loyale et dynamique de coopération entre les ports* », J.M.M., décembre 1994, pp. 3382 et s.

NUBUPKO (K-C.), « *Le conseil des chargeurs des pays en voie de développement: l'exemple du Niger* », A.D.M.O., 1989, pp. 272-290.

POLLAUD-DULIAN (F.), « *La durée du droit d'auteur* », Revue Internationale du Droit d'Auteur, 1998, pp. 93 et s.

PUISSOCHET (P.), « *Le principe de confiance légitime en droit communautaire* », in « *l'État de droit* », Mélanges Guy Braibant, Paris, Dalloz, 1996, pp. 581 et s.

RATHEAUX (O.), « *Options de gestion des ports maritimes : cas des ports africains* », J.M.M., 13 mai 1997, p. 1370.

REBUFAT (G.) et REZENTHEL (R.), « *La domanialité publique dans les ports de plaisance et la reconnaissance des droits réels* », D.M.F., 2005, pp. 200 et suiv.

REMOND-GOUILLOUD (M.), « *Rupture d'élingue* », D.M.F., 1992, pp. 106 et s.

REZENTHEL (R.), « *La sûreté maritime dans les pays en voie de développement* », Revue Congolaise des Transports et des Affaires Maritimes, janvier-juin 2006, pp. 43 et s.

REZENTHEL (R.), « *Le droit portuaire : une évolution du droit public vers le droit privé* », A.D.M.O., Tome XXVI, 2008, pp. 647 et s.

REZENTHEL (R.): « *Le partenariat « public-privé » dans les ports maritimes* », La Revue du Trésor, avril 2007, pp. 252 et s.

REZENTHEL (R.), « *Le port maritime: une infrastructure de transport indispensable* », N.P.I., 15 novembre 2001, pp. 50 et s.

REZENTHEL (R.), « *Le pilotage dans les eaux portuaires* », D.M.F., 1988, pp. 100 et s.

REZENHTEL (R.), « *L'immobilisation forcée des navires dans les ports maritimes* », J.M.M., 19 janvier 1996, p. 124.

REZENRHEL (R.), « *Réforme portuaire : de la contrainte à la concession* », N.P.I., août 2008, pp. 174-175.

REZENTHEL (R.), « *La gestion des ports maritimes après la réforme portuaire* », Revue de Droit des Transports, Étude n° 9, septembre 2008, pp. 30-33.

REZENTHEL (R.), « *Trente ans d'autonomie des ports maritimes* », J.M.M., 5 mai 1995, p. 1103.

REZENRHEL (R.), « *L'évolution du régime des services publics portuaires* », D.M.F. n° 704, juin 2009, pp. 530 et s.

REZENTHEL (R.), « *La gestion portuaire et la sécurité juridique* », A.D.M.O., Tome XXII, 2004, pp. 367 et s.

REZENTHEL (R.), « *Les concessions portuaires des C.C.I face au droit communautaire* », N.P.I., 30 mars 2002, pp. 170 et s.

REZENTHEL (R.), « *L'avenir des ports maritimes confronté à la protection de l'environnement* », D.M.F. n° 699, janvier 2009, pp. 64 et s.

REZENTHEL (R.), « *La délégation de service public et les concessions portuaires* », A.D.M.O., Tome XVI, 1998, pp. 200 et s.

REZENTHEL (R.), « *Les ports et la concurrence* », D.M.F., 1998, pp. 959 et s.

REZENTHEL (R.), « *Le régime de la domanialité dans les ports* », N.P.I., 28 février 1998, pp. 97 et s.

REZENTHEL (R.), « *La gestion de l'espace portuaire sous l'influence du droit communautaire* », N.P.I., 30 mars 2004, pp. 170 et s.

REZENTHEL (R.), « *La modification du code des ports maritimes : une réforme à contre courant* », D.M.F. n° 997, octobre 1999, pp. 869-870.

REZENTHEL (R.), « *La réforme de la domanialité publique et la recherche de l'efficacité portuaire* », J.M.M., 7 mars 1997, pp.14 et s.

REZENTHEL (R.), « *La gestion du domaine portuaire* », J.M.M., 12 novembre 1993, pp. 2740 et s.

REZENTHEL (R.), « *Les régimes portuaires dans le monde* », D.M.F. n° 566, 1996, pp. 1163 et s.

REZENTHEL (R.), « *Vers une meilleure protection contre la précarité de l'occupation du domaine public* », A.J.D.A. n °12, 20 décembre 2001, pp. 1025 et s.

REZENTHEL (R.), « *La privatisation des ports maritimes* », J.M.M., 14 novembre 1997, p. 2625.

REZENTHEL (R.), « *Les ports en Afrique: une chance pour le développement* », N.P.I., 30 juillet 1994, pp. 429 et s.

REZENTHEL (R.), « *La responsabilité dans le cadre de la gestion d'une concession portuaire* », A.D.M.O., Tome XV, 1997, pp. 184 et s.

REZENTHEL (R.), « *Le Code maritime : un exemple d'archaïsme juridique* », A.D.M.O., Tome XVII, 2000, pp. 321 et s.

REZENTHEL (R.), « *L'autorité portuaire et le régime juridique de la garde* », A.D.M.O., Tome XIV, 1996, pp. 100 et s.

REZENTHEL (R.), « *La société portuaire : une société qui déroge* », J.M.M., 6 janvier 2006, p. 6.

REZENTHEL (R.), « *La liberté de gestion du domaine des ports autonomes* », D.M.F. n° 605, juin 2000, pp. 588 et s.

REZENTHEL (R.), « *Ports Européens, ports Africains : Quelle coopération?* », N.P.I., 30 juillet 1996, pp. 6-7.

SCAPEL (CH.), « *Manutention portuaire* », à propos de l'arrêt de la Cour de Cassation (2° Ch.) du 15 juillet 1987, D.M.F., 1988, pp. 36 et s.

SYLVESTRE (J.), « *Contrat d'occupation du domaine public d'un Port Autonome : quelques réflexions sur le recouvrement des redevances domaniales et l'agrément du repreneur dans une procédure collective* », A.D.M.O., Tome XVIII, 1999, pp. 217 et s.

TASSEL (Y.), « *La faute dolosive de l'entrepreneur de manutention* », à propos de l'arrêt de la Cour d'Appel d'Aix-en-Provence (2^e Ch.) du 29 mars 2007, D.M.F. n° 688, Janvier 2008, pp. 21 et s.

TRUCHET (D.), « *Label de service public et statut de service public* », A.J.D.A. n°6, 10 mai 1982, pp. 427 et s.

VENDE (B.), « *La notion juridique d'autorité portuaire* », D.M.F., janvier 1999, pp. 60 et s.

VIGARIÉ (A.), « *La question portuaire à l'aube du XXI^e siècle : Pour une stratégie portuaire* », La Revue Maritime n° 456, mai 2000, pp. 1-9.

VIGARIÉ (A.), « *Ports et vie portuaire de l'Afrique de l'Ouest* », A.D.M.E., Tome III, 1976, pp. 69 et s.

VINCENT (P.), « *Le faible impact du principe de confiance légitime en droit administratif français* », Revue française de droit administratif, Étude n° 6, mars-avril 2000, pp. 254-265.

ZINSOU (C.), « *Le MOU d'Abuja: un accord administratif pertinent difficilement appliqué dans la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre* », Revue Africaine des Affaires Maritimes et des Transports, n°1, juillet 2009, pp. 25 et s.

B- AUTRES ARTICLES

ANONYME, « *Hausse de 6 % de la dette et recul de bénéfice de 700 millions de FCFA : Le Port de Dakar en eaux troubles* », Walfadjri, Quotidien sénégalais, 17 août 2010, pp. 5-6.

ANONYME, « *Mission d'information de l'U.C.C.A. auprès de la Banque Mondiale* », Le Monde Maritime, spécial novembre 1995, pp. 13 et s.

ANONYME, « *Note sur les missions et réalisations du Conseil Sénégalais des Chargeurs* », octobre 2005, non publiée.

ANONYME, « *Pays en développement : Concessions portuaires : des risques à partager* », La Lettre de l'ISTED, n°18, juillet 2000, pp. 3 et 4.

ANONYME, « *Vols au Port Autonome de Dakar* », REWMI, Quotidien sénégalais, 27 mai 2009, p. 9.

CISS (M.), « *PARTENARIAT CHINE-SENEGAL : Un port à Foundiougne et réhabilitation de celui de Kaolack* », Le Soleil, Quotidien sénégalais, 5 juin 2010.

DABO (B.), « *Amélioration des affaires : le port s'engage à fonctionner 24 heures sur 24 d'ici 2010* », Sud Quotidien, 19 mars 2009, p. 10.

DAOU (A.), « *Transport Maritime et fluvial : le Port Autonome de Dakar exhibe sa couronne à Bamako* », Quotidien Bamako, 23 avril 2010, pp. 3 et 4.

DIATTA (M-L.), GUEYE (M.), SANE (I.), « *Port Autonome de Dakar : un pôle de compétitivité et d'intégration sous régionale* », Le Soleil, Quotidien sénégalais, Étude n°6, mars 2007, pp. 7 et s.

FALL (B.), « *Mali-Sénégal : Journées du corridor Dakar-Bamako* », Walfadjri, Quotidien sénégalais, 2 août 2010, pp. 4 et s.

GUIZIOU (F.), « *Les ports de la façade est-africaine : dynamiques d'intégrations et d'exclusions* », Note de synthèse, n°123, Institut Supérieur d'Économie Maritime (ISEMAR), Nantes-Saint-Nazaire, mars 2010.

MEYER (J-C.), « *Le port d'Alger en rade* », Jeune Afrique n° 2590 du 29 août au 4 septembre 2010, p. 20.

MBENGUE (J.), « *Sénégal : Port Autonome de Dakar : La chute d'un second Dg militaire* », Walfadjri, Quotidien sénégalais, 17 octobre 2001, pp. 3 et s.

SMAGGHE (J.), « *Public-privé : maîtrise et répartition des risques* », La Lettre de l'ISTED, 2009, pp. 1 et s.

TALLA (B-P.), « *Le calvaire des hommes d'affaires* », J.A.E., 19 janvier 1998, pp. 6-7.

4- LÉGISLATIONS

A- TEXTES JURIDIQUES SÉNÉGALAIS

Arrêté ministériel n° 3825 MIETMI-DPTMI du 29 juillet 2005 portant organisation de la direction des ports et transport maritimes intérieurs, J.O.S. n° 6249, 5 novembre 2005.

Arrêté Interministériel n° 806 M.T.P.U.T.C.A. du 24 janvier 1970 portant application du cahier des charges type prévu à l'article 1^{er} du décret n° 60-454 du 29 décembre 1960, J.O.S., 14 février 1970.

Convention Type portant cahier des charges et comportant occupation temporaire des dépendances du domaine portuaire du P.A.D., J.O.S., 30 janvier 1993.

Décret n° 68-774 du 9 juillet 1968 relatif aux amendes forfaitaires, aux cautions et aux consignations, J.O.S., 31 juillet 1968.

Décret n° 77-190 du 14 mars 1977 portant création d'une compagnie de gendarmerie maritime, J.O.S., 20 août 1977.

Décret n° 2006-323 du 7 avril 2006 portant création du plan national d'intervention d'urgence en mer, J.O.S., 30 avril 2006.

Décret n° 2009-583 du 18 juin 2009 portant création, organisation et fonctionnement de l'agence des affaires maritimes, J.O.S., juin 2009.

Décret n° 2006-322 du 7 avril 2006 portant création de la haute autorité chargée de la coordination de la sécurité maritime, de la sûreté maritime et de la protection de l'environnement marin, J.O.S. n°6296, 9 septembre 2006.

Décret n° 2007-545 du 25 avril 2007 portant Code des marchés publics, J.O.S., 10 mai 2007.

Décret n° 86-002 du 2 janvier 1986 portant répartition des services de l'État et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés d'économie mixte entre la Présidence de la République et les ministères, J.O.S., janvier 1986.

Décret n° 94-814 du 30 juillet 1994 fixant les conditions particulières d'emploi des dockers des ports du Sénégal, J.O.S., 10 septembre 1994.

Décret n° 60-454 M.T.T. du 29 décembre 1960 réglementant les opérations de chargement, de déchargement, de manutention et de transport des marchandises dans les ports et rades du Sénégal, J.O.S., 5 janvier 1961.

Décret n° 68-714 du 21 juin 1968 réglementant provisoirement les conditions d'agrément des entreprises exerçant tout ou partie de leurs activités sur le domaine portuaire et les conditions d'homologation de leurs tarifs, J.O.S., 13 juillet 1968.

Décret du 19 décembre 1987 portant statuts du Port Autonome de Dakar, J.O.S., 19 mars 1988.

Décret n° 2005-223 du 8 mars 2005 créant un projet pour le développement du Port de Kaolack, J.O.S. n°6216, 16 avril 2005.

Décret n° 94-814 du 30 juillet 1994 relatif aux procédures administratives et douanières au Sénégal, J.O.S., août 1994.

Décret n° 2004-582 du 30 avril 2004 relatif aux attributions du Ministre des Infrastructures, de l'Équipement, des Transports terrestres et des Transports maritimes intérieurs, J.O.S. n°6159, mai 2004.

Décret n° 85-863 du 7 juillet 1985 portant règlement de la profession de commissionnaire en douane, J.O.S., juillet 1985.

Décret n° 2004-564 du 26 avril 2004 portant répartition des services de l'État et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les ministères, J.O.S. n°6159, mai 2004.

Décret n° 2003-827 du 10 octobre 2003 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement des Chambres de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture, J.O.S., 13 octobre 2003.

Loi n° 2004-06 du 6 février 2004 portant Code des investissements du Sénégal, J.O.S., 20 février 2004.

Loi n° 2004-13 du 1^{er} mars 2004 relative aux contrats de construction, d'exploitation et de transfert des infrastructures, J.O.S., 10 mars 2004.

Loi n° 84-19 du 2 février 1984 fixant l'organisation judiciaire du Sénégal, J.O.S., février 1984.

Loi n° 87-28 du 18 août 1987 autorisant la création de la Société Nationale du Port Autonome de Dakar, J.O.S., 12 septembre 1987.

Loi n° 62-32 du 22 mars 1962 portant Code de la marine marchande du Sénégal, J.O.S., 30 mars 1962.

Loi n° 2004-572 du 30 avril 2004 portant création du ministère de l'économie maritime, de la pêche et des transports maritimes, J.O.S., 19 mai, 2004.

Loi n° 75-51 du 3 avril 1975 portant création d'un Conseil sénégalais des chargeurs, J.O.S., 10 avril 1975.

Loi n° 2002-29 du 9 décembre 2002 portant création des ENSEMA, J.O.S. n°6179, 28 août 2004.

Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, J.O.S. n°5689, 30 mars 1996.

Loi n° 65-032 du 19 mai 1965 relative à la police des ports maritimes du Sénégal, J.O.S., 30 mai 1965.

Loi n° 77-89 du 10 avril 1977 relative aux établissements publics, aux sociétés nationales, aux sociétés d'économie mixte et aux personnes morales de droit privé bénéficiant de concours financier de la puissance publique, J.O.S., 30 avril 1977.

Loi n° 87-19 du 3 août 1987 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique, J.O.S., 10 août 1987.

Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national du Sénégal, J.O.S., juin 1964.

Loi n° 97-17 du 1^{er} décembre 1997 portant Code du travail sénégalais, J.O.S., 10 décembre 1997.

Loi n° 94-63 du 22 août 1994 sur les prix, la concurrence et le contentieux économique, J.O.S., 30 août 1994.

Loi n° 2002-22 du 16 août 2002 portant Code de la marine marchande du Sénégal, J.O.S. n° 6060, 17 août 2002.

Loi n° 87-47 du 28 décembre 1987 portant Code des douanes sénégalaises, J.O.S., décembre 1987.

Loi n° 63-62 du 10 juillet 1963 relative à la partie générale du Code des obligations civiles et commerciales du Sénégal, J.O.S., 15 janvier 1964.

Loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement sénégalais et son décret d'application n°2001-282 du 12 avril 2001, J.O.S., 20 avril 2001.

Loi n° 2006-16 du 30 juin 2006 modifiant la loi n°65-61 du 19 juillet 1965 portant Code des obligations de l'administration, J.O.S. n°6291, 5 août 2006.

Loi n° 92-63 du 22 décembre 1992 modifiant l'article 3 de la loi du 18 août 1987 autorisant la création de la Société Nationale du Port Autonome de Dakar, J.O.S., 30 janvier 1993.

Loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État Sénégalais, J.O.S., 28 juillet 1976.

Loi n° 60-045 A.N. du 26 août 1960 portant révision de la constitution du Sénégal, J.O.S., 29 août 1960.

Loi n° 65-07 du 21 juillet 1965 portant Code pénal du Sénégal, J.O.S., juillet 1965.

Loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration, J.O.S. n°3763, 23 août 1965.

Ordonnance n° 60-09 du 28 août 1960 faisant du port de Dakar un établissement public à caractère industriel et commercial, J.O.S., 10 septembre 1960.

B- AUTRES LÉGISLATIONS

1. Textes juridiques africains

Annexe n° 09/2001/CM/UEMOA portant Code des douanes de l'U.E.M.O.A, Source: www.Droit-Afrique.com.

Protocole d'accord entre le gouvernement de la République du Niger et le gouvernement de la République du Bénin, Cotonou, 5 juillet 1959, J.O.R. du Niger, février 1960, pp. 77-78.

Décret n° 95-819 du 30 septembre 1995 portant approbation des statuts du Port Autonome de San-Pédro, J.O.C.I., octobre 1995.

Décret n° 2001-143 du 14 mars 2001 portant approbation du Port Autonome d'Abidjan, J.O.C.I., mars 2001.

Décret n° 89-306 du 28 juillet 1989 portant approbation des statuts du Port Autonome de Cotonou, J.O.B., août 1989.

Décret camerounais n° 77-414 du 20 octobre 1977 modifiant la délimitation du domaine public portuaire de Douala-Bonabéri, J.O.C., novembre 1977.

Décret n° 75-498 du 3 juillet 1975 portant classement du domaine public portuaire de Douala-Bonabéri, J.O.C., août 1975.

Décret congolais du 7 janvier 1975 relatif au domaine public portuaire de Pointe-Noire.

Directive n° 03/2008/CM/UEMOA du 28 mars 2008 relative aux fournisseurs de services portuaires au sein de l'U.E.M.O.A., Source: [http// www.uemoa.int](http://www.uemoa.int).

Directive n° 02/2002/CM/UEMOA relative à la coopération entre la Commission et les structures nationales de concurrence des États membres pour l'application des articles 88, 89 et 90 du Traité de l'U.E.M.O.A., Source: [http//www.uemoa.int](http://www.uemoa.int).

Directive n° 03/2002/CM/UEMOA relative à la notification du règlement portant valeur en douane des marchandises à l'organisation Mondiale du Commerce (O.M.C.), Source: [http//www.uemoa.int](http://www.uemoa.int).

Loi n° 06/83 du 27 janvier 1983 portant approbation de l'adhésion du Congo à la convention MARPOL 73/78, J.O. du Congo, février 1983.

Loi n° 91-999 du 27 décembre 1991 relative à la concurrence en Côte d'Ivoire.

Loi n° 15/94ADP du 5 mai 1994 portant organisation de la concurrence au Burkina Faso.

Loi 2001 portant Code communautaire de la marine marchande de la C.E.M.A.C.

Règlement n° 3/2002/CM/UEMOA relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante à l'intérieur de l'union.

Traité du 17 octobre 1993 relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique, J.O. de l'O.H.A.D.A n°4, novembre 1997.

Traité de l'U.E.M.O.A. modifié en 2003, Source: <http://www.uemoa.int>.

2. Législations européennes et internationales

Avis du 25 février 1998 du Comité économique et social sur la « *Communication de la Commission au conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions relative au financement de projets du réseau transeuropéen de transport par des partenariats entre le secteur public et le secteur privé* », J.O.C.E. n°C 129 du 27 avril 1998.

Code ISM, Division 160, Edition du 25 mars 2003, J.O. du 26 avril 2003, Source: <http://www.affairesmaritimes.fr>.

Décret français approuvant le cahier des charges types applicables aux concessions d'outillage public dans les ports maritimes de commerce, 28 mars 2001, Source: <http://www.gouv.fr>.

Décret français n° 2009-876 du 17 juillet 2009 relatif à la police des ports maritimes et portant diverses dispositions en matière portuaire, J.O.R.F. n°0165, 19 juillet 2009, p. 12014.

Décret français n° 2009-877 du 17 juillet 2009 portant règlement général de police dans les ports maritimes de commerce et de pêche, J.O.R.F. n°0165, 19 juillet 2009, p. 12019.

Décret français n° 62-298 du 14 mars 1962 portant Code du domaine de l'État, J.O.R.F., 18 mars 1962.

Directive 2009/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009, J.O.U.E., L 131, 28 mai 2009.

Ley espagnol n° 27/92 du 24 novembre 1992, Bulletin officiel espagnol (B.O.E) n°283, 25 novembre 1992.

Ley espagnol n° 48/2003 du 26 novembre 2003, B.O.E. n°284, 27 novembre 2003.

Loi française n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, J.O.R.F., 21 avril 2005.

Loi française n° 69-8 du 3 janvier 1969 relative à l'armement et aux ventes maritimes, J.O.R.F., 5 janvier 1969.

Loi française n° 66-420 du 18 juin 1966 sur les contrats d'affrètement et de transport maritimes, J.O.R.F., 30 juin 1966.

Loi française n° 97-1051 (du 18 novembre 1997) d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines, J.O.R.F., 19 novembre 1997.

Loi française n° 2008-660 du 4 juillet 2008 relative à la réforme des ports maritimes, J.O.R.F., 5 juillet 2008, p. 10817.

Loi française n° 2002-276 du 27 février relative à la démocratie de proximité, J.O.R.F., 28 février 2002.

Loi française n° 94- 631 du 25 juillet 1994 complétant le Code du domaine de l'État et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public, J.O.R.F., 26 juillet 1994.

Ordonnance française n° 2004-825 du 19 août 2004 modifiant le Code du domaine de l'État, J.O.R.F., 21 août 2004.

Ordonnance française n° 2006-460 du 21 avril portant Code général de la propriété des personnes publiques, J.O.R.F., 22 avril 2006.

5- NOTES, OBSERVATIONS, AVIS ET CONCLUSIONS DE JURISPRUDENCE

A- JURISPRUDENCE SÉNÉGALAISE

Cour d'Appel de Dakar, 17 mai 1986, décision n° 426, affaire CONSENAM c./SAFRA-USIMA.

Cour d'Appel de Dakar, 8 février 1985, décision n° 113, affaire SOAEM-NEDLLOYD LINES c./AGS.

Cour d'Appel de Dakar, 29 juin 1973, décision n° 161, SOCOPAO c./KHALAF.

Tribunal Régional Hors classe de Dakar, audience publique ordinaire, 14 janvier 2004, jugement n° O94, S. S. MBACKÉ c./P.A.D.

Tribunal Régional Hors Classe de Dakar, ordonnance de référé, 13 juin 2005, jugement n° 1237, P.A.D.c./AFRICARS.

Tribunal Régional Hors Classe de Dakar, Ordonnance de référé, 21 mars 2005, jugement n° 589, P.A.D c./GIE T. Darou Minam, GIE Mouridoulah, Société MATPS, GIE A. NDIAYE, Moussa FALL.

Tribunal Régional Hors Classe de Dakar, ordonnance de référé, 17 janvier 2004, jugement n° 141 P.A.D. c./Madiane KEBE.

Tribunal Régional Hors Classe de Dakar, ordonnance de référé, 29 novembre 2004, jugement n° 2238, P.A.D c./SOSECOMA.

Cour d'Appel de Dakar, 24 janvier 2002, décision n° 39, Madame Thérèse GOASGUEN c./Sieur Georges BOUVIER.

B- AUTRES JURISPRUDENCES

Cour d'Appel d'Abidjan, chambre civile et commerciale, 8 juillet 2003, décision n° 904, Port Autonome d'Abidjan c./Société TRANS-IVOIRE.

C. E. français 23 juin 1993, Société industrielle de construction et réparations, req. n° 111569.

C. E. français, 17 juin 1974, Sieur Georges Marcel, req. n° 87, p. 682.

C. E. français, 16 mai 2003, Section-249880, Sarl Comatex, Rec. Lebon , 12 mai-30 juin 2003, p. 299 .

C. E. français, 20 décembre 1957, Société Nationale d'éditions cinématographiques, Lebon, p. 702.

C. E. français, 2 juin 1972, Fédération française des syndicats professionnels de pilotes maritimes, conclusions ROUGEVIN-BAVILLE (M.), A.D.J.A., 1972, p. 647.

C.E., Ass, 8 février 1974, Fédération française des syndicats professionnels de pilotes maritimes, J.C.P., 1975, II, 17928.

C. E. français Sect. 26 mars 1999, Soc. Hertz France, conclusions STAHL (J-H.), A.J.D.A., n° 5, 20 mai 1999, p. 427.

Cons. Conc. français, Avis n° 93-A-15, 28 septembre, 1993, Rec. Lamy, n° 619.

C. E. français, 31 juillet 1996 société des téléphériques du massif du Mont Blanc, req. n° 126, p. 594.

C. E. français, 26 juin 1974, Port Autonome de Marseille, Lebon, p. 369.

C. E. français, 21 avril 1997, Ministère du budget c./Société Sagifa, recours n° 147602, note LAVIALLE (C.), Dr. adm., 1997, n° 0316, R.F.D.A. 1997, p. 935, note FATÔME (E.) et TERNEYRE (PH.).

C. E. français 19 mars 1965, Société Lyonnaise des Eaux, n° 59061, Lebon, p. 184.

C.J.C.E., 13 juin 2002, Inspecteur Van de Belastingdienst douane, district Rotterdam et Sea-Land Service Inc., Nedlloyd Lijnen BV., Rec. p. I-5235, D.M.F., 2002, p. 986, note REZENTHEL (R.).

Cour Administrative d'Appel de Paris, 4 décembre 2003, Société d'équipement de Tahiti et des Iles (SETIL), notes NICINSKI (S.), A.J.D.A., n°4, 31 janvier 2005, pp. 200 et s.

Cour d'Appel d'Aix-en-Provence (2° Ch.), 29 mars 2007, D.M.F., n° 688, Janvier 2008, pp. 21 et s.

Cour de Cassation française (2° Ch.), 15 juillet 1987, D.M.F., janvier 1988, pp. 33 et suiv.

Cour de Cassation française (1^{ère} Ch. civ.), 5 mars 2008, n° 07-12472, avec les observations de BORDEREAUX (L.), D.M.F., n° 692, mai 2008, pp. 464 et s.

T. A. Papeete, 15 octobre 2003, n° 0300495, notes de HELIN (J-C.), A.J.D.A., n°19, 17 mai 2004, pp. 1029-1030.

6- COMMUNICATION, COLLOQUES, SÉMINAIRES ET RAPPORTS

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

ANSORENA (A-C.), *Informe del puerto Autonomo de Dakar*, Rapport de stage au P.A.D., mai 2009, Source : www.portdakar.sn

BAKAYOKO (A-D.), « *Les conseils des chargeurs africains: moteur de développement* », Communication lors des 4 journées du Chargeur Africain tenues du 16 au 18 décembre 2008 à Kinshasa (Congo), Source : <http://www.ucca>.

BECKEMANS (L.) et BECKWITH (S.), « *Ports for Europe: Europe's Maritime futures in a changing environment* », Colleege of europe, serie the bruges conférences, Bruxelles, 1996, Actes publiés par les éditions Peter Lang, janvier 1997.

Commission de l'U.E.M.O.A. sur : le *Programme de simplification et d'harmonisation des procédures administratives et de transit portuaire au sein de l'U.E.M.O.A.* », juin 2002, Source : <http://www.uemoa.int/index.htm>.

Colloque des juristes portuaires sur *L'évolution du rôle de l'autorité portuaire* organisé le 14 novembre 1995 à Dunkerque par le P.A.D. et l' association « *DROIT, LITTORAL ET MER* », Actes publiés par le P.A.D., juin 1996.

DELVOLVE (M.), « *La détermination des responsables dans le contentieux de la construction entre le maître de l'ouvrage, personne publique et les constructeurs* », Communication lors des journées de l'Institut des études juridiques de l'urbanisme et de la construction de Toulouse, de 6 et 7 octobre 1976, Article publié à La Revue Droit et Ville, décembre 1976, pp. 25 et s.

DE MONIE. V-G., « *La démarche commerciale du port et la nécessité d'une communauté portuaire* », Communication lors de la journée Port Alliance au Havre le 4 mai 1994 sur le thème : *La gestion de la qualité portuaire*, Actes non publiés.

DIWARA. M, « *Le rôle du pouvoir judiciaire dans l'application du droit de la concurrence* », Communication à la 5^e conférence des Nations Unies chargée de revoir tous les aspects de l'ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives, Antalya (Turquie), 14-18 novembre 2005, Source : www.ueoma.int.

Dossier du Centre français de Documentation de l'Aménagement et des Transports (CDAT) sur : *Les ports maritimes : 1999-2005*, étude réalisée en 2 volumes, août 2005.

FEDI (L.), « *Les régimes d'exploitation des terminaux portuaires* », Communication lors du séminaire International de l'Institut Eurafrique Export organisé, du 16 au 20 novembre 2009 à Nantes, sur le thème : *La maîtrise des activités maritimes et des transports dans un monde en mutation*, Article non publié.

GHELBER (X.), *Appui au secteur des transports maritimes du Congo*, Rapport O.M.I., décembre 1993.

HARDING (A.), PALSSON (G.), RABALLAND (G.), *Ports et transport maritime en Afrique de l'Ouest et du Centre: les défis à relever*, Document de travail SSATP n° 84F sur le « *Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne* », mai 2007.

KANE (K-A.), *Etudes sur les possibilités de développement du commerce maritime entre Dakar et Port-Vendres*, Rapport de stage à l'Antenne portuaire de Port-Vendres en vue de l'obtention du Master Professionnel de Gestion des Activités Maritimes, Institut d'Administration des Entreprises, Perpignan, 2005.

MÉTOUDI (G.), « *La gestion environnementale d'un territoire portuaire* », Communication lors de la quatrième Conférence Internationale sur *Villes portuaires, acteurs de développement* organisée du 10 au 13 octobre 1993 au Canada, Actes non publiés.

Rapport de la C.N.U.D.E.C.I. du 16 décembre 1994 sur le *Résumé de la situation actuelle et des difficultés rencontrées à l'échelle sous régionale et régionale dans le domaine du transport et transit*, U.N.CT.A.D/LL D C/SYMP/4.

Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement sur l'*Examen collégial volontaire des politiques de concurrence de l'U.E.M.O.A., du Bénin et du Sénégal*, New York et Genève 2007, UNCTAD/DITC/CLP/2007/1.

Rapport de l'Assemblée nationale française du 23 janvier 2002 (sur la onzième législature du 4 octobre 1958) sur le projet de directive consacrant l'ouverture à la concurrence des ports européens, Source : www.assemble-nationale.fr.

REZENTHEL (R.), « *Les concessions portuaires* », Communication lors du séminaire International de l'Institut Eurafric Export organisé, du 16 au 20 novembre 2009 à Nantes, sur le thème : *La maîtrise des activités maritimes et des transports dans un monde en mutation*, Article publié à la Revue Africaine des Affaires maritimes et des Transports, n°2, juillet 2010, pp. 53 et s.

RUIZ (J-R.) et PESQUERA (M-A.), *Monographies de la CNUCED sur la gestion portuaire : stratégies de développement durable pour les villes et les ports*, Rapport UNCTAD/SHIP/494(14), 1996.

Séminaire International sur *La desserte portuaire des pays sans littoral* organisé, du 26 au 28 octobre 1992 à Dunkerque, par le Port Autonome de Dunkerque (P.A.D.) et la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (C.N.U.C.E.D), Actes publiés par le P.A.D., juin 1993.

7- WEBOGRAPHIE

ANONYME, « *Partenariat public-privé dans le secteur portuaire* », Source : <http://www.anp.ma>.

ANONYME, « *Conseil de l'AGPAOC à Abidjan : Le rendez-vous de la maturité* », Source : <http://www.traficmag.net>.

ANONYME, « *Le port d'hier* », Source : <http://www.portdakar.sn>, rubrique : Aperçu historique.

ANONYM, « *Créer une industrie du transport maritime sûre, sécurisée et propre en Afrique* », Note d'information lors de la 2^{ème} conférence des Ministres de l'Union Africaine en Charge du transport maritime tenue à Durban (Afrique du Sud) du 12 au 16 octobre 2009, Source : <http://www.unionafrique>.

ANONYME, « *Partenariat public-privé : le Gouvernement camerounais se met à l'école sénégalaise* », Source : <http://www.apix.sn>.

ANONYME, « *Mondialisation et compétitivité : la nécessité de renforcer les relations entre les ports africains* », Source : <http://www.theDakarTimes.sn>.

ANONYME, « *Entretien avec Bara SADY, Directeur général du Port Autonome de Dakar : « Nous sommes sur la voie d'être un port de référence »* », Source : <http://www.Sen-adresse.com>.

ANONYME, « *Réforme française des ports* », Dossier de presse du 15 janvier 2008.
Source : <http://www.info.fr>.

ANONYME, « *Transport: Mise en place d'un corridor Ouagadougou-Bamako-Dakar* », Source : <http://www.seneweb.com>.

ANONYME, « *Quand Dubaï Ports World étouffe les entreprises* », Source : <http://www.rewmi.com/Transport-maritime>.

ANONYME, « *Dubaï Port World : cérémonie d'inauguration des portiques* », Source : <http://www.portdakar.sn/spip.php.article139>.

BAKHOUM (KH.), « *Sénégal: Extension du terminal à conteneurs, plate-forme logistique. Dakar met en place les contours du port du futur* », Source : <http://fr.allafrica.com>.

CAMARA (S.), « *Guinée : Avantages et inconvénients de la privatisation du Port de Conakry* », Source : <http://www.aminata.com>.

DIALLO (M-A.), KANE (P-S.), SY (J-H.), « *Le domaine public maritime de Dakar : élites, pouvoir et impunité* », Source : <http://www.aidtransparency.org>.

FALL (A.), « *Les opérateurs maliens fatigués des tracasseries sénégalaises* », Source : <http://www.soninkara.com>.

FAYE (D.), « *Accident mortel au Quai de pêche : Trois jeunes ouvriers perdent la vie* », Source: <http://www.lequotidien.sn>.

HEMMING (R.), « *Les partenariats public-privé* », Source : www.infoafrique.org.

LASCOT (R.) et TERRASSIER (N.), « *La manutention portuaire de conteneurs en France : vers la consolidation?* », Note de synthèse n° 28, octobre 2000, Source : <http://www.isemar.asso.fr>.

NDIAYE (N.), « *Rufisque: une ville, une histoire* », Le Quotidien, 16 août 2003, Source : <http://www.Rufisquenews.sn>.

OULD MOHAMED (M-S-M.), « *Les stratégies de financement d'investissement des ports français* », Source : <http://www.portlehavre.fr>.

SAMBE (F.), « « *Des bateaux taxis sur l'axe Dakar-Rufisque en juillet* », *Entretien avec Amadou Kane DIALLO, Directeur général du COSEC, PCA du Consortium sénégalais d'activités maritimes (COSAMA)* », Source : http://www.lesoleil.sn/articlephp3?id_artilce36203.

8- ANNEXES

Circulaire n° 000909 du Directeur Général du Port Autonome de Dakar du 27 avril 2004 sur le moulage des navires en rade extérieure.

Circulaire n° 002163 du Directeur Général du Port Autonome de Dakar du 8 décembre 2005 sur l'application des pénalités pour séjour abusif de conteneurs dans l'enceinte portuaire.

Directive n° 03/2008/CM/UEMOA du 28 mars 2008 relative aux fournisseurs de services portuaires au sein de l'U.E.M.O.A.

La Recommandation n° 02/2002/CM/UEMOA du 27 juin 2002 relative à la simplification et à l'harmonisation des procédures administratives et de transit portuaires au sein de l'U.E.M.O.A.

Note d'information du Directeur Général du Port Autonome de Dakar de décembre 2005 sur le paiement des pénalités pour séjour abusif des conteneurs dans l'enceinte portuaire.

Note d'information n° 001930 du 13 Août 2004 du Directeur Général du Port Autonome de Dakar à l'attention des usagers du Port de Dakar sur l'application de la taxe de séjour en rade extérieure.

Rapport n° 5 sur l'étude de la modernisation de la gestion des ports secondaires au Sénégal, juin 2004.

INDEX

A

Abrogation · 60,107,112,113,126
Acteurs portuaires · 8,143
Actualisation · 104,160
Autorité ·
32,36,45,88,94,97,111,113,114,117,118,119,120,126
,127,136,143,147,154,158,159,161,163,164,165,167,
169,170,171,172,174,175,176,177,178,185,186
Autorité
portuaire ·
32,36,94,97,111,114,119,126,143,159,161,163,16
4,170,174,176,177
Auxiliaire · 84,180,181

C

Code
de la Marine Marchande · 50,182
des obligations civiles et commerciales ·
175,177,178,184
du domaine de l'Etat · 38,50,64,67
Colonisation · 51
Compétitivité · 37,103,135,139,141
Concessionnaire ·
67,83,95,97,125,158,162,163,164,165,166,167,168,1
69,170,171,172,173,174,175,177,178
Concessions · 82,83,93,96,164,165,169,170,171
Concessions
portuaires · 169
Concurrence · 45,103
Consistance ·
36,37,46,48,77,99,164,166,170,175,200
Contentieux · 96,125,154,172
Contrat ·
95,107,108,120,121,122,123,124,125,126,132,161,1
62,163,164,165,167,169,170,171,174,175,177,178,1
96

Convention ·
66,88,91,92,106,108,113,114,118,120,122,123,124,1
26,128,129,130,131,132,143,164,168,171

D

Destination · 33,35,38,67,69,71,99,107,175,200
Développement économique · 83,110,135,160,183
Développement portuaire · 32
Domaine
public · 42
Domaine
public ·
33,34,36,37,38,39,41,42,43,44,45,46,47,48,49,50,
61,67,69,71,75,79,84,87,88,91,99,104,105,106,10
7,108,109,110,111,112,113,117,118,119,120,124,
125,126,127,130,131,132,148,153,154,155,161,1
62,163,166,167,170,175,181,200
public maritime · 87
public portuaire ·
33,34,36,37,38,39,41,42,43,44,45,46,47,48,50,61,
69,71,75,88,91,99,106,107,108,109,110,112,117,
118,119,124,125,126,127,130,148,153,154,155,1
61,163,166,167,200
Domianialité ·
41,43,44,46,47,48,67,77,87,104,109,110,116,130
Droit ·
1,32,36,38,40,42,43,49,50,53,64,76,77,84,85,92,94,9
9,103,105,106,115,116,119,120,121,122,123,126,12
7,128,129,131,132,141,149,152,162,165,167,168,17
1,175,177
Droit
interne · 50,85
portuaire · 49,50,53,64,85,99,103
privé · 43,65,85,94,103,175
public · 42,64,76,77,85,122
Droits du port · 148
Droits réels · 116,117

E

Environnement · 34,60,80
Etat ·
34,38,39,40,41,46,47,50,64,67,76,77,78,79,80,82,87,
103,106,116,119,121,126,127,130,131,132,154,155,
182
Exploitation portuaire · 101,103,110,162,166

F

Formalités · 62,135,139,140,141,143,144,145,146
Formalités
douanières · 141,143,146

G

Gestion portuaire ·
34,37,38,57,67,99,100,101,103,116,133,161

I

Indemnisation · 92,109,111,129,132,173,178
Infrastructures ·
78,82,83,90,101,104,118,137,155,156,157,159,160,1
65,180
Installations portuaires · 45,57,134,135,151,152
Investissements · 104,110,116

J

Jurisprudence · 41,43,47,48,185

M

Manutention portuaire · 189
Marine Marchande · 8,39,57,61
Mondialisation · 140

N

Navire ·
62,104,135,136,137,138,139,140,141,145,146,149,1
50,151,152,176,181,182,183

O

Occupation du domaine public ·
88,91,106,108,111,112,124,126,127,130,155,162
Opérateurs économiques · 92,141
Opérations portuaires · 137
Organisation pour l'harmonisation en Afrique du
Droit des Affaires (OHADA) · 8
Outillages publics ·
63,82,83,88,93,96,97,153,158,159,163,164,168,172,
173,174,175,176

P

Pilotage · 148,149,180,181,182,185
Politique portuaire · 82,84,116,118,136,140,147
Port ·
8,32,34,36,39,40,42,45,52,53,54,57,61,64,66,75,76,7
7,80,82,83,84,85,86,87,99,100,101,109,134,135,137,
138,139,141,142,143,144,146,152,158,160,163,164,
181,182,191,200
Port
africains · 36,141,146,160
maritime · 34,39,40,63,75,76,87,158,163,164
maritime · 32
privé · 84,85,86
secondaire · 80,82,83,84,99
Port autonome · 53,77
DE DAKAR · 72
Port autonome
de Dakar ·
8,50,61,62,71,87,88,90,91,101,103,107,108,119,1
20,122,128,129,131,132,135,137,138,140,144,14

7,148,150,151,155,156,161,163,165,166,168,171,
174,181
Précarité ·
44,104,106,107,111,112,116,118,127,130,131,167
Procédures · 142,143,144,146

R

Redevances portuaires · 83
Réforme · 75,137
Régime juridique · 50,54,96,168
Règlement ·
50,62,63,64,88,89,90,151,154,157,171,179,181,185
Rentabilité · 36,118,132,136,137,183
Responsabilité ·
161,170,171,172,173,174,176,177,178,179,181,184,
185,186,188,194
Retrait · 92,107,108,109,111,112,113,123,129,130
Révocation ·
91,92,106,112,113,114,116,117,120,121,126,129

S

Secteur
privé · 36,84,137,162

Séjour ·
63,91,137,138,148,149,151,152,153,156,157
Service public ·
32,33,34,36,42,43,44,45,48,68,70,71,76,87,88,96,97,
105,119,130,158,162,163,164,165,166,168,169,171,
174,175,178,181,183,191
Service public
portuaire · 43

T

Tarif · 63,158,159
Taxes ·
62,104,133,135,139,147,148,149,151,152,153,158,1
59,167,200
Taxes domaniales · 104,135,153
Terminaux portuaires · 164
Textes juridiques · 116,160
Transport
maritime · 84,100

U

Union Économique et Monétaire de l'Afrique de
l'Ouest (UEMOA) · 182

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE
LISTE DES ABREVIATIONS
INTRODUCTION	1
PARTIE I. LE MODE ACTUEL DE GESTION ET D'EXPLOITATION DU DOMAINE PUBLIC PORTUAIRE AU SENEGAL	22
TITRE I. UN MODÈLE CLASSIQUE FONDÉ SUR LA DÉFENSE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL ..	25
CHAPITRE I. L'AFFECTATION DU DOMAINE PUBLIC PORTUAIRE AU SERVICE PUBLIC.	27
Section I : La consistance du domaine public portuaire	28
§ 1. Les carences des dispositions législatives sénégalaises.....	29
A. L'absence de définition impérative du domaine public portuaire	29
B. La pluralité des concepts étrangers	31
§ 2. Les critères du domaine public portuaire.....	32
A. Les critères classiques du domaine public	33
1. L'appartenance à une personne publique.....	33
2. L'affectation au service public portuaire.....	34
3. L'adaptation par des aménagements spéciaux à l'objet du service.....	36
B. L'inadaptation des critères classiques du domaine public	37
1. L'impossibilité d'adaptation de ces critères à l'ensemble des activités siégeant sur le domaine public	37
2. La tentative de restriction du champ du domaine public portuaire	39
Section II : La diversité des normes applicables au domaine public portuaire	40
§ 1. L'impact du Code de la marine marchande sur la gestion portuaire.....	40
A. La situation portuaire du Sénégal avant indépendance	40
B. Les dispositions du Code de la marine marchande sur la gestion portuaire	47
§ 2. Les autres textes applicables	51
A. Le Règlement d'exploitation du Port Autonome de Dakar	52
B. Le cahier des charges types et le Code du domaine de l'État	54
1. Le cahier des charges.....	54
a. Le contenu du cahier des charges	54
b. La nature juridique des dispositions du cahier des charges	56
2. Le Code du domaine de l'État	56
CHAPITRE II. LA DESTINATION DU DOMAINE PUBLIC PORTUAIRE AU SÉNÉGAL.....	58
Section I : Le respect de la destination du domaine public portuaire	60
§ 1. La spécialité du Port Autonome de Dakar	60
A. Une spécialité prévue par les textes en vigueur	64
B. Les limites au principe de spécialité	66
§ 2. La situation des autres ports du Sénégal.....	69

A. Les ports secondaires publics	69
B. L'existence de ports privés du Sénégal?	73
Section II : Les différents modes d'occupation du domaine public portuaire.....	76
§ 1. L'occupation des hangars et des terre-pleins.....	77
A. Le caractère obsolète du règlement d'exploitation	78
B. Le caractère lacunaire du cahier des charges types portant occupation du domaine public portuaire	80
§ 2. Les concessions d'outillages publics portuaires	81
A. Le contenu de la notion de concession d'outillages publics	83
B. Dichotomie du régime juridique applicable aux concessions d'outillages publics portuaires.	84
TITRE II. LES DIFFICULTÉS D'ADAPTATION D'UN TEL MODÈLE AUX BESOINS ACTUELS DU SÉNÉGAL	88
<i>CHAPITRE I. UNE FORME DE GESTION ET D'EXPLOITATION PORTUAIRES INADAPTÉE AUX EXIGENCES ÉCONOMIQUES DU PAYS</i>	<i>91</i>
Section I : La précarité des occupations domaniales	93
§ 1. La rupture anticipée de l'autorisation domaniale.....	94
A. Le retrait de l'autorisation	95
B. L'abrogation ou la déchéance	100
§ 2. L'absence de garanties des usagers du domaine public portuaire sénégalais	105
A. La nature juridique de l'occupation du domaine public portuaire	106
B. La rareté des possibilités de contestation d'une décision d'expulsion	112
Section II : Les lenteurs administratives et les difficultés de recouvrement des taxes domaniales	120
§ 1. Les lenteurs administratives	121
A. Les délais d'attentes anormalement longs	122
B. Les lourdeurs administratives	126
§ 2. Les difficultés de recouvrement des taxes portuaires	132
A. Les droits de port.....	133
B. Les taxes domaniales et les tarifs d'utilisation d'outillages publics	137
1. Les taxes domaniales	138
2. Les taxes d'usage des outillages publics	143
<i>CHAPITRE II. UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉ PORTUAIRE DIFFICILEMENT COMPRÉHENSIBLE</i>	<i>146</i>
Section I : Les rapports entre les parties.....	147
§ 1. Les obligations respectives du concédant et du concessionnaire.....	147
A. Les obligations du concédant.....	148
B. Les obligations du concessionnaire.....	149
§ 2. Les domaines de responsabilités.....	154
A. La responsabilité du concessionnaire.....	154
B. La présomption d'irresponsabilité du concédant	158
Section II : La responsabilité des autres intervenants du domaine portuaire.....	163
§ 1. La responsabilité des auxiliaires portuaires tournés vers la mer : l'exemple du pilote.....	164

A. La responsabilité civile du pilote.....	167
B. Les responsabilités disciplinaire et pénale du pilote.....	169
1. La responsabilité disciplinaire du pilote.....	169
2. La responsabilité pénale du pilote.....	170
§ 2. La responsabilité des auxiliaires tournés vers la terre : l'exemple de l'entreprise de manutention.....	172
A. Les dangers de l'article 496 du Code de la marine marchande.....	176
B. Tentatives de recherches de solutions face aux dangers de l'article 496 du CMM.....	180

PARTIE II. LES ORIENTATIONS DE LA GESTION ET DE L'EXPLOITATION PORTUAIRES AU SENEGAL 186

TITRE I. L'AMÉLIORATION DU CADRE INSTITUTIONNEL DES PORTS ET LA RECONNAISSANCE DES DROITS DES USAGERS DU DOMAINE PUBLIC PORTUAIRE 188

CHAPITRE I. L'ÉVOLUTION DU STATUT JURIDIQUE PORTUAIRE SÉNÉGALAIS..... 189

Section I : Le recul de l'étatisme au Port Autonome de Dakar..... 190

§ 1. La diminution de la tutelle étatique et la recomposition des organismes chargés de l'application du droit portuaire..... 191

A. La diminution de la tutelle étatique..... 191

B. La recomposition des organes de gestion portuaire 195

 1. La recomposition du conseil d'administration..... 196

 2. La responsabilisation du directeur général du P.A.D. 199

§ 2. Le renforcement des compétences diverses et variées dans les organes de gestion..... 201

A. L'apport du Conseil sénégalais des chargeurs dans la gestion portuaire 202

B. Le renforcement de la participation du secteur privé dans la gestion portuaire à travers CAP-DAKAR..... 206

Section 2 : L'amélioration du cadre institutionnel des ports secondaires..... 210

§ 1. La détermination de la nature juridique des ports secondaires: les différentes qualifications retenues 210

A. La qualification de « port d'intérêt national »..... 211

B. La qualification de « port d'intérêt régional »..... 212

§ 2. La détermination des organismes de gestion des ports secondaires..... 215

A. Gestion du port par un service étatique/régional avec possibilité de concession de l'exploitation de l'outillage public..... 216

 1- Gestion par un service étatique 216

 2- Gestion par service de la Région..... 217

B. Concession globale de la gestion et de l'exploitation (octroyée par l'État ou par la Région)... 217

CHAPITRE II. LA RECONNAISSANCE DES DROITS DE L'USAGER DU DOMAINE PUBLIC PORTUAIRE 219

Section I : Libéralisme portuaire et protection des intérêts des usagers 221

§ 1. Les garanties d'accès à l'infrastructure essentielle..... 222

A. La notion d'infrastructure essentielle 223

B.	L'invocabilité de la théorie des infrastructures essentielles.....	225
1.	L'invocabilité devant les instances communautaires.....	226
2.	L'invocabilité devant le juge sénégalais.....	227
§ 2.	Le contrôle des restrictions indirectes à l'utilisation du domaine public portuaire : monopoles et tarifs de l'outillage public	230
A.	Le mécanisme de l'abus de position dominante.....	230
1.	La notion de position dominante	232
2.	L'abus de position dominante.....	233
B.	L'abus de position automatique	234
Section II :	Une révision des textes portuaires prenant en compte les intérêts des usagers	239
§ 1.	La nécessité d'actualisation de certains instruments juridiques anciens et obsolètes	240
A.	L'actualisation du Règlement d'exploitation du Port Autonome de Dakar.....	241
B.	L'actualisation du cahier des charges types portant occupation du domaine portuaire du P.A.D.....	243
§ 2.	La simplification des contrats d'occupation du domaine portuaire	245
A.	La détermination de la nature administrative ou privée du contrat d'occupation portuaire ..	245
B.	La compétence du juge	247
TITRE II. L'AMÉLIORATION DE LA GESTION PORTUAIRE ET LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE PORTUAIRE COMMUNAUTAIRE.....		251
<i>CHAPITRE I. L'AMÉLIORATION DE LA GESTION DOMANIALE AU SÉNÉGAL.....</i>		<i>253</i>
Section I :	La remise en cause du principe de précarité des occupations du domaine public portuaire...	255
§ 1.	La viabilité économique des projets d'implantation sur le domaine public portuaire	256
A.	La reconnaissance du droit de propriété de l'occupant sur les ouvrages établis par ses soins sur le domaine public portuaire sénégalais	257
B.	La reconnaissance de droits réels sur le domaine public portuaire sénégalais	260
§ 2.	La relativité du pouvoir de résiliation des titres d'occupation.....	264
A.	L'indemnisation du titulaire évincé avant terme.....	265
B.	Une procédure encore unilatérale.....	269
Section II :	L'encadrement des formalités administratives et douanières et le renforcement de la sécurité et de la sûreté dans les ports du Sénégal.....	274
§ 1.	L'encadrement des pratiques administratives et douanières	275
A.	La prise en compte des besoins des pays enclavés: l'exemple du Mali	276
1-	Les problèmes liés au séjour abusif des marchandises au port.....	280
2-	Le problème des relations entre l'Autorité portuaire et l'Autorité gestionnaire des Entrepôts du Mali	282
B.	La simplification des lourdeurs administratives et le recouvrement de la redevance.....	285
1-	La simplification des lenteurs administratives et des lourdeurs douanières	285
2-	Le recouvrement de la redevance	290
§ 2.	La nécessité d'assainissement des métiers portuaires et le renforcement de la sécurité et de la sûreté portuaires	293
A.	L'assainissement des métiers portuaires	293

B. Le renforcement de la police, de la sécurité et de la protection de l'environnement dans les ports du Sénégal	297
1. Police, sécurité et sûreté portuaires au Sénégal	298
a. Police et sécurité portuaires au Sénégal.....	298
a-1. Police portuaire au Sénégal	298
a-2. La sécurité portuaire au Sénégal.....	302
b. La sûreté portuaire au Sénégal.....	304
2. Politique portuaire et respect de l'environnement au Sénégal	307
CHAPITRE II. LES POSSIBILITÉS D'UNE POLITIQUE PORTUAIRE AFRICAINE	312
Section I : L'impact des accords et institutions internationaux de coopération sur la gestion portuaire sénégalaise	314
§ 1. L'impact des institutions de coopération portuaire sur la gestion des ports du Sénégal: l'exemple de l'A.G.P.A.O.C. et de l'U.C.C.A.....	315
A. L'incidence de l'A.G.P.A.O.C. sur la gestion portuaire sénégalaise	315
1- Objectifs et réalisations de l'A.G.P.A.O.C.....	316
2- Les limites de l'A.G.P.A.O.C.....	319
B. L'impact de l'U.C.C.A. sur la gestion portuaire sénégalaise	321
§ 2. L'impact des accords de coopération sur la gestion portuaire sénégalaise	325
A. L'impact des accords de Lomé IV sur les ports du Sénégal.....	325
B. L'impact des accords de jumelage sur les ports du Sénégal.....	326
Section II : L'impact des conventions internationales et du droit communautaire sur la politique portuaire sénégalaise.....	329
§ 1. L'incidence des conventions internationales sur la gestion portuaire sénégalaise.....	330
A. L'impact des conventions internationales sur la sécurité dans les ports sénégalais.....	331
1. Les dispositions de la convention SOLAS applicables aux ports sénégalais	332
a. L'incidence des dispositions de la convention SOLAS sur la sécurité des ports du Sénégal	333
b. Les dispositions de la convention SOLAS concernant le transport des marchandises dangereuses et susceptibles de s'appliquer dans les ports sénégalais	335
B. L'impact des conventions internationales relatives à la protection de l'environnement sur les ports sénégalais	340
1. L'application de la convention MARPOL 73/78 dans les ports sénégalais	340
2. L'application du Code IMDG dans les ports sénégalais	343
§ 2. Droit communautaire et politique portuaire africaine.....	344
A. L'impact de l'U.E.M.O.A. sur la politique portuaire sénégalaise.....	345
B. L'existence d'une politique portuaire communautaire africaine	347
CONCLUSION GENERALE	352
ANNEXES.....	358
BIBLIOGRAPHIE	398

INDEX.....	436
TABLE DES MATIERES.....	440

RESUME et MOTS CLES

« ASPECTS JURIDIQUES DE LA GESTION ET DE L'EXPLOITATION PORTUAIRES AU SÉNÉGAL »

Le mouvement progressiste de la mondialisation pose des exigences fortes sur les ports africains, comme le Sénégal, en termes de volumes et de la qualité des infrastructures, de la fréquence des opérations de dragage et de l'efficacité des ports. Cela est aisément compréhensible, du fait qu'une bonne politique de gestion portuaire est importante pour assurer l'efficacité du transport maritime d'un pays. L'objectif étant la compétitivité des ports. Seulement, au Sénégal, cet objectif n'est pas toujours facile à atteindre à cause de la difficile cohabitation entre service public et développement économique. En effet, la plupart des règlements régissant la gestion des ports fait référence au service public, instaurant du coup un mode de gestion étatique. Or, le développement économique fait plutôt intervenir des principes du droit privé. En outre, ces textes datant du lendemain de l'indépendance, se pose le problème de compatibilité entre les besoins réels et actuels du pays et l'efficacité de ces textes. Ainsi peut-on s'interroger sur la rentabilité de ce mode de gestion : le Sénégal est-il capable de protéger son domaine public portuaire et de le rentabiliser en même temps (au vu de ce qui se passe surtout dans les autres ports du pays) ? Ou devrait-il y avoir un autre mode de gestion qui, bien sûr, tiendra compte de l'intérêt du système ?

Mots clés : Service public portuaire- Autorité portuaire- Manutention portuaire- Concessions portuaires- Responsabilité portuaire- Contentieux portuaire- Droit comparé.

“LEGAL ASPECTS OF THE MANAGEMENT OF SENEGALESE PORTS”

The enhanced movement of globalization poses strong demands on African ports, such as Senegal, in terms of volume and quality of infrastructure, the frequency of dredging and port efficiency. This is readily understandable, as a good policy of port management, is important to ensure the efficiency of maritime transport of a country. The objective is the competitiveness of ports. But, in Senegal for exemple , this target is not always easy to reach, due to the difficult cohabitation between public service and economic development. Indeed, most regulations governing ports management, refers to public service; leading therefore to a public model of management, while, the economic development rather involves private law principles. Moreover, the aforementioned legislations, dating from the aftermath of independence, arise the problem of compatibility between the efficiency of these texts and the country's real needs. Hence the question of the profitability of this method of management : Senegal is he able to protect its public port, and make it profitable at the same time? (making a comparative analysis with what is observed in the ports of other countries). Or should there be another way of management, which, of course, should take into account the interests of the system?

Keywords : Public Port- Port-related Public Service - Stevedoring- Port-related Concessions – Port Authority's Liability – Port-related Litigation - Comparative Law.

CENTRE DE DROIT MARITIME ET OCEANIQUE (EA 1165)

FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

Chemin de la Censive du Tertre – 44313 NANTES