REVEL NICE
REVUES ÉLECTRONIQUES DE L'UNIVERSITÉ DE NICE

http://revel.unice.fr



Pour citer cet article :

Andrea CALIGIURI,
" La Charte de Lomé comme instrument pour une nouvelle gouvernance maritime en Afrique ",
, , , ,
mis en ligne le 06 mars 2017.
URL : http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1454

Voir l'article en ligne

AVERTISSEMENT

Les publications du site REVEL sont protégées par les dispositions générales du Code de la propriété intellectuelle.

Conditions d'utilisation - respect du droit d'auteur et de la propriété intellectuelle

L'accès aux références bibliographiques et au texte intégral, aux outils de recherche ou au feuilletage de l'ensemble des revues est libre, cependant article, recension et autre contribution sont couvertes par le droit d'auteur et sont la propriété de leurs auteurs.

Les utilisateurs doivent toujours associer à toute unité documentaire les éléments bibliographiques permettant de l'identifier correctement et notamment toujours faire mention du nom de l'auteur, du titre de l'article, de la revue et du site Revel. Ces mentions apparaissent sur la page de garde des documents sauvegardés sur les postes des utilisateurs ou imprimés par leur soin.

L'université de Nice-Sophia Antipolis est l'éditeur du portail REVEL@Nice et à ce titre détient la propriété intellectuelle et les droits d'exploitation du site.
L'exploitation du site à des fins commerciales ou publicitaires est interdite ainsi que toute diffusion massive du contenu ou modification des données sans l'accord des auteurs et de l'équipe Revel.

REVEL revues électronique de l'UNS - plate-forme pepiniere

La Charte de Lomé comme instrument pour une nouvelle gouvernance maritime en Afrique

Andrea CALIGIURI

Professeur associé de Droit international, Université de Macerata (Italie)

La Charte de Lomé a été adoptée le 15 octobre 2016 par la Session extraordinaire de la Conférence de l'UA. La Charte dessine la nouvelle architecture africaine de sûreté et sécurité maritimes et les modalités pour développer l'économie bleue du continent. Le but de cet exposé est d'offrir une analyse de ce nouvel instrument juridique panafricain qui représente l'étape la plus récente d'un engagement progressif de l'Union Africaine dans la gouvernance des mers et des océans.

The Lomé Charter was adopted on 15 October 2016 by the Extraordinary Session of the AU Conference. The Charter draws the new African architecture of maritime security and the modalities to develop the blue economy of the continent. The purpose of this paper is to provide an analysis of this new pan-African legal instrument that represents the latest stage in the progressive engagement of the African Union in the governance of the seas and oceans.

Union Africaine, Charte de Lomé, piraterie, criminalité en mer, économie bleue, gouvernance maritime, coopération judiciaire, Stratégie AIM 2050, Code de conduite de Djibouti, Code de conduite de Yaoundé, CEMZA

African Union, Lomé Charter, piracy, crime at sea, blue economy, maritime governance, judicial cooperation, 2050 AIM-Strategy, Djibouti Code of Conduct, Yaoundé Code of Conduct, CEMZA

I. Introduction

Le 15 octobre 2016, à Lomé, la Session extraordinaire de la Conférence de l'UA a adopté la Charte africaine sur la sûreté et la sécurité maritimes et le développement en Afrique (Charte de Lomé)[1].

[1] Voir AU Doc. Ext/Assembly/AU/1(VI). Selon l'article 50, par. 1, la Charte entrera en vigueur trente jours après le dépôt du quinzième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

La Charte s'inscrit dans l'optique de la Stratégie africaine intégrée pour les mers et les océans à l'horizon 2050 (Stratégie AIM 2050)[2], dont l'objectif est également de faire de l'espace maritime l'un des principaux leviers du développement économique et social de l'Afrique. Il faut aussi rappeler qu'au niveau subrégional, les Etats africains avaient déjà établi des instruments juridiques contraignants pour la coopération dans la lutte contre la criminalité en mer : la Stratégie maritime intégrée adoptée par trois organisations d'intégration régionale de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique Centrale[3] et celle adoptée par la Communauté de Développement de l'Afrique Australe[4], le Mémorandum d'entente sur la création d'un Réseau sous-régional intégré des gardes côtières de l'Afrique de l'Ouest et Centrale[5] signé dans le cadre de l'Organisation Maritime de l'Afrique de l'Ouest et Centrale et le règlement concernant la gouvernance des affaires maritimes adopté par l'Union Economique et Monétaire de l'Ouest Africain[6]. Enfin, on ne doit pas oublier l'adoption du Code de conduite de Djibouti[7] et du Code de conduite de Yaoundé[8] concernant la lutte contre la piraterie et les crimes qui sont commis en mer.

Pour comprendre l'importance du domaine maritime pour l'Afrique, il faut rappeler quelques données : sur les 54 pays que compte l'Afrique, 38 sont des Etats côtiers ou insulaires ; les eaux territoriales sous juridiction africaine totalisent quelque 13 millions de km^2 et le plateau continental s'étend sur environ 6,5 millions de km^2; plus de 90% des importations et exportations du continent transitent par la mer ; un nombre important des corridors commerciaux maritimes les plus stratégiques se trouvent dans l'espace maritime africain et une bonne partie des communications le concernant s'opèrent par des réseaux sous-marins. L'Afrique considère donc non seulement que

[2] Conférence de l'Union Africaine (Vingt-deuxième Session ordinaire), *Décision sur l'adoption et la mise en œuvre de la stratégie africaine intégrée pour les mers et les océans à l'horizon 2050 (Stratégie AIM 2050) - Doc. Assembly/AU/16(XXII)Add.1*, 30-31 Janvier 2014, Addis-Abeba (Éthiopie), Assembly/AU/Dec.496(XXII).

[3] *Mémorandum d'entente entre la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale, la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest et la Commission du Golfe de Guinée sur la sureté et la sécurité dans l'espace maritime de l'Afrique Centrale et de l'Afrique de l'Ouest*, signé à Yaoundé le 25 juin 2013. Il faut noter que la Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale avait déjà adopté, le 24 octobre 2009, un *Protocole relatif à la stratégie de sécurisation des intérêts vitaux en mer des Etats de la CEEAC du Golfe de Guinée*.

[4] La *Stratégie maritime de la Communauté de Développement de l'Afrique Australe* a été signée en 2011, mais elle est encore un document classifié.

[5] *Memorandum of Understanding on the Establishment of a Sub-Regional Integrated Coast Guard Network in West and Central Africa*, adopté par la 13ème Session de l'Assemblée générale de l'OMAOC, 21-31 juillet 2008, Dakar (Sénégal).

[6] Conseil des Ministres de l'UEMOA, *Règlement n° 04/2008/CM/UEMOA relatif à la sécurité et à la sureté maritimes au sein de l'UEMOA*, 28 mars 2008.

[7] *Code de conduite de Djibouti concernant la répression des actes de pirateries et de vols à main à l'encontre des navires dans l'Océan Indien occidental et dans le Golfe d'Aden*, signé le 29 juin 2009 par 20 Etats de l'Afrique et de la péninsule arabique. Les Etas africains signataires sont : Afrique du Sud, Comores, Djibouti, Egypte, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Maldives, Maurice, Mozambique, Seychelles, Somalie, Soudan et Tanzanie.

[8] *Code de conduite relatif à la préservation et à la répression des actes de piraterie, des vols à main armée à l'encontre des navires et des activités maritimes illicites en Afrique de l'Ouest et du Centre*, signé à Yaoundé le 25 juin 2013 par les Gouvernements de l'Angola, du Bénin, du Burkina Faso, du Burundi, du Cameroun, du Cap-Vert, du Congo, de la Côte d'Ivoire, du Gabon, de la Gambie, du Ghana, de la Guinée, de la Guinée-Bissau, de la Guinée équatoriale, du Libéria, du Mali, du Niger, du Nigeria, de la République Centrafricaine, de la République Démocratique du Congo, de Sao Tomé-et- Principe, du Sénégal, de la Sierra Leone, du Tchad et du Togo

cette richesse doit être protégée, mais qu'elle constitue aujourd'hui une formidable opportunité de développement durable.

La Charte de Lomé a un champ d'application étendu. Elle est le résultat des préoccupations des Etats du continent quant aux risques croissants pour le développement durable associés aux menaces et aux vulnérabilités auxquelles se trouve confronté le domaine maritime. De ce fait, elle couvre la prévention et la répression de la criminalité transnationale en mer notamment le terrorisme, la piraterie, les vols à main armée à l'encontre des navires, le trafic de drogues, le trafic de migrants, la traite des personnes et les trafics illicites de tous genres, la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (pêche INN) et la prévention de la pollution en mer, ainsi que d'autres actes illicites en mer, dans la juridiction d'un Etat Partie. Mais elle couvre aussi toutes les mesures visant à prévenir ou à réduire au maximum les accidents en mer provoqués par des navires ou leurs équipages ou visant à faciliter la sécurité de la navigation ; et toutes les mesures nécessaires pour l'exploitation durable des ressources marines et pour optimiser les opportunités de développement des secteurs productifs liés à la mer.

Il n'y a pas, dans le traité, de clause définissant le champ d'application territoriale de la Charte ; mais, on peut déduire par la lecture systématique des normes conventionnelles que la Charte s'applique à tous les « territoires maritimes »[9] et à toutes les « zones maritimes »[10] des Etats Parties.

2. L'architecture de sûreté et sécurité de l'Afrique dans le domaine maritime

La nouvelle architecture africaine de sûreté et sécurité maritimes est basée sur deux « piliers » : la prévention et la lutte contre la criminalité en mer (Chapitre 2 de la Charte) et la gouvernance maritime (Chapitre 3 de la Charte). Il faut noter que pour la réalisation des objectifs indiqués dans ces « piliers », les États Parties vont s'engager à adopter des mesures individuelles, sans chercher à établir une réglementation au niveau continental. Donc, l'UA en tant que telle ne dispose pas d'un pouvoir normatif dans ces domaines.

Pour ce qui concerne la prévention et la lutte contre la criminalité maritime, les États s'engagent à adopter des mesures socioéconomique pour la prévention de la criminalité, à organiser leurs actions en mer et à se donner les moyens nécessaires, à harmoniser leurs législations avec les instruments juridiques internationaux pertinents, y compris la CNUDM, la Convention SOLAS et le Protocole à la Convention de 2005 sur la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime.

Au niveau opérationnel, l'article 7 de la Charte exige que chaque État Partie prenne des mesures visant à juguler la criminalité maritime et d'autres formes d'actes illicites, dans le cadre d'un dialogue permanent et d'une coopération effective entre ses institutions compétentes et mette en place une « structure nationale de coordination » et un « centre de sensibilisation aux questions maritimes » visant à coordonner les actions de sauvegarde et de renforcement de la sûreté et de la sécurité maritimes.

[9] Selon le Préambule de la Charte « 'Territoires maritimes' désigne les eaux côtières qui ne sont pas des eaux territoriales bien qu'étant en contact immédiat avec la mer ».

[10] Selon le Préambule de la Charte « 'Zones maritimes' renvoie aux zones maritimes telles que définies dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS), adoptée le 10 décembre 1982 »

Du point de vue financier, la Charte prévoit trois modalités de soutien des activités en matière de prévention et de lutte contre la criminalité en mer : a) les ressources pour garantir la sécurité et la sûreté maritimes doivent être assurées par chaque Etat à travers des fonds publics ou des partenariats public-privé[11] ; b) chaque Etat Partie doit encourager la coopération entre les Etats du pavillon et les Etats côtiers afin que dans un esprit de coresponsabilité, les obligations financières soient partagées et assumées par les différents acteurs concernés[12] ; c) les Etats Parties doivent créer, au moins, un instrument financier commun, le « Fonds de Sûreté et de Sécurité Maritimes »[13]. Ce dernier mécanisme laisse cependant des doutes quant à son efficacité. Les modalités de contribution au « Fonds de Sureté et de Sécurité Maritimes » ne sont pas détaillées, ce qui laisse supposer que le Fonds sera constitué sur une base volontaire, alimenté par les États Parties. En outre, il faut considérer que les activités africaines dans le domaine de la sécurité trouvent souvent leur source de financement principale en dehors du système de l'UA à travers des donations par les Etats tiers ou par l'ONU. On peut supposer que dans ce cas également le Fonds, qui sera installé auprès de la Commission de l'UA, sera alimenté par les partenaires de celle-ci.

La Charte décrit aussi un nouveau cadre pour la « gouvernance maritime ». Mais ce système est seulement conçu pour renforcer la gouvernance des affaires maritimes au niveau national à travers, d'une part, la protection des « territoires maritimes »[14] et la prise de responsabilité par les Etats Parties, en tante qu'Etats côtiers et Etats du port, dans leurs zones de juridiction en vue d'éliminer les pratiques de transport maritimes non conformes aux normes, renforcer la sécurité et la sûreté et assurer la protection du milieu marin contre la pollution[15] ; et, d'autre part, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de migration rationnelles[16], des stratégies intégrées et équilibrées de lutte contre le trafic de drogue[17] et en fournissant des aides à la navigation pour promouvoir la sûreté de la navigation[18].

Toutefois, la Charte souligne que l'organisation d'un nouveau système de gouvernance au niveau national ne sera possible qu'après la définition des frontières maritimes de chaque Etat Partie, conformément aux normes et principes internationaux pertinents[19]. On ne doit pas oublier qu'il existe de nombreux différends sur la délimitation des espaces maritimes en Afrique. En particulier, on peut rappeler le différend entre Somalie et Kenya sur la délimitation maritime dans l'océan Indien ; les questions de revendication de souveraineté, qui affectent la délimitation de la mer territoriale et de la ZEE de certains Etats membres de l'UA, concernant notamment l'île française de Mayotte qui est revendiquée par les Comores[20], les Iles Eparses de l'Océan

[11] Article 9 de la Charte de Lomé.
[12] Article 10 de la Charte de Lomé.
[13] Article 11 de la Charte de Lomé.
[14] Article 14 de la Charte de Lomé.
[15] Article 15 de la Charte de Lomé.
[16] Article 16 de la Charte de Lomé.
[17] Article 17 de la Charte de Lomé.
[18] Article 18 de la Charte de Lomé.
[19] Article 13 de la Charte de Lomé.
[20] **Voir, *Law No. 82-005 relating to the delimitation of the maritime zones of the Islamic Federal Republic of the Comoros of 6 May 1982*. La loi citée présente Mayotte comme relevant de la souveraineté des Comores. Il faut noter que la revendication des Comores est supportée par l'UA ; voir, par exemple, Conseil Exécutif de l'UA, *Décision sur l'Ile comorienne de Mayotte*, EX.CL/Dec. 488 (XIV).**

Indien, sous souveraineté française, qui sont revendiquées par Madagascar[21], à l'exception de l'île de Tromelin revendiquée par Maurice[22], et l'Archipel des Chagos, sous souveraineté britannique et revendiqué par Maurice[23]. Enfin la dimension maritime de la question de l'autodétermination du Sahara occidental –sous occupation du Royaume du Maroc (désormais à nouveau membre de l'UA) – sur lequel la République arabe sahraouie démocratique, Etat reconnu par l'UA, revendique sa souveraineté reste posée[24]. Il faut souligner que l'UA pourrait jouer un rôle non négligeable dans ce secteur dans le cadre du « Programme frontière de l'Union africaine »[25], lancé pour inciter les Etats membres à délimiter leurs frontières maritimes et renforcer leur capacité aussi bien individuelle que collective dans la gestion de leurs ressources maritimes et destiné à être un instrument pour préserver la paix et la sécurité du continent et une base pour garantir un exercice effectif et efficace des pouvoirs des Etats sur leurs espaces maritimes L'absence d'une référence explicite à ce Programme dans la Charte de Lomé peut d'ailleurs surprendre.

3. Le développement de l' « économie bleue »

[21] Voir la résolution A/RES/34/91 du 12 décembre 1979 sur la question des îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India. L'Assemblée générale de l'ONU invitait la France « à entamer sans plus tarder des négociations avec le Gouvernement malgache en vue de la réintégration des îles (…) qui ont été séparées arbitrairement de Madagascar » (point 3 de la résolution).

[22] Pour la délimitation de la mer territoriale de Tromelin par Maurice, voir *Maritime Zones Act 2005 (Act No. 2 of 2005)* du 28 février 2005. Pour la délimitation de la ZEE, voir *Maritime Zones (EEZ Outer Limit Lines) Regulations 2008 (G.N. No. 220 of 2008)* du 20 octobre 2008, amendée par *Maritime Zones (EEZ Outer Limit Lines) (Amendment of Schedule) Regulations 2008 (G.N. No. 282 of 2008)* du 29 décembre 2008. Il faut noter que le 7 juin 2010, un Accord cadre de cogestion de l'île Tromelin a été signé à Port-Louis entre la France et Maurice. L'accord, qui n'est pas en vigueur, porte sur la gestion durable des ressources halieutiques, la protection de l'environnement et la recherche archéologique.

[23] Pour la délimitation de la mer territoriale et de la ZEE de l'Archipel des Chagos par Maurice, voir les actes législatifs cités dans la note 4. Il faut rappeler que dans l'affaire *Maurice c. Royaume-Uni* (« Arbitrage relatif à l'aire marine protégée des Chagos »), Maurice avait cherché un prononcé du Tribunal arbitral sur la souveraineté de l'archipel, en demandant l'interprétation de l'expression « Etat côtier » dans le cadre de la CNUDM. Le Tribunal arbitral, aux termes de la décision du 18 mars 2015, a décliné sa juridiction et a affirmé: « (…) This term is not defined in the Convention, although its usage in the text makes evident that it was intended to denote a State having a sea coast, as distinct from a land-locked State. Nowhere, however, does the Convention provide guidance on the identification of the "coastal State" in cases where sovereignty over the land territory fronting a coast is disputed. Nor is provision made for circumstances of war or secession in which a coast might effectively be occupied by authorities exercising *de facto* governmental powers, or other complex permutations of territorial sovereignty, such as condominium governments. In each of these cases, the identity of the coastal State for the purposes of the Convention would be a matter to be determined through the application of rules of international law lying outside the international law of the sea. (…) » (paragraphe 204).

[24] Il faut noter que la République arabe sahraouie démocratique a adopté une loi sur la délimitation de la mer territoriale, de la zone contiguë, du plateau continental et de la ZEE; voir Law No. 03/2009 of 21 January 2009 – Establishing the Maritime Zones of the Saharawi Arab Democratic Republic.

[25] La *Déclaration sur le Programme frontière de l'Union africaine (PFUA)* et les modalités de sa mise en œuvre ont été adoptées par la Conférence des Ministres africains chargés des questions de frontières, tenue à Addis-Abeba le 7 juin 2007, et entérinées par le Conseil exécutif de l'UA lors de sa 11ème session ordinaire tenue à Accra, au Ghana, du 25 au 29 juin 2007.

La Charte de Lomé est aussi consacrée, comme le mentionne son titre, au développement en Afrique. En particulier, le Chapitre 4 demande aux Etats Parties d'activer les politiques nationales appropriées concernant le développement de l'économie bleue/maritime[26]. Il s'agit d'accorder à l'économie bleue une place dans la promotion d'un développement intégral et harmonieux, que ce soit dans le domaine de la pêche et de l'aquaculture[27], du tourisme côtier et maritime[28], du commerce et de la compétitivité de l'industrie maritime[29] ou encore du développement des infrastructures et des équipements portant sur les activités maritimes[30], avec une attention spéciale à la prévention de l'exploitation illégale et du vol des ressources marines[31] et à la protection du milieu marin[32].

En la matière, la Charte de Lomé reprend l'esprit de la Stratégie africaine intégrée pour les mers et les océans à l'horizon 2050 (Stratégie AIM-2050), dont la vision est de « favoriser la création d'une plus grande richesse des océans et des mers d'Afrique en développant une économie bleue florissante, durable, sécurisée et respectueuse de l'environnement ». Toutefois, les actions qui sont demandées aux Etats Parties semblent être seulement un préalable à la réalisation des objectifs indiqués dans la Stratégie. Il suffit de souligner que cette Stratégie appuie le développement de l'économie bleue sur la création de la « Zone exclusive maritime commune de l'Afrique » (CEMZA)[33] que la Charte de Lomé ne cite pas. Or, la CEMZA sera fondamentale en ce qui concerne la gestion des ressources halieutiques, parce qu'elle débouchera sur la création d'une « politique commune de la pêche africaine »[34] et, pour ce qui concerne la protection du milieu marin, parce qu'elle conduira à englober dans le cadre normatif de la future politique maritime africaine les principes et les politiques indiqués dans les instruments

---

[26] Dans le Préambule de la Charte le concept de « Economie bleue/maritime » désigne « le développement économique durable axé sur les mers et qui utilise des techniques telles que l'aménagement du territoire pour intégrer l'utilisation des mers et des océans, des côtes, des lacs, des cours d'eau et des nappes souterraines à des fins économiques, y compris, mais sans s'y limiter, la pêche, l'extraction minière, la production d'énergie, l'aquaculture et les transports maritimes, avec la protection de la mer en vue d'améliorer le bien-être social ». Pour une vision plus ample des défis de l'Afrique dans le domaine de l'économie bleue, voir UN Commission économique pour l'Afrique, *L'économie bleue en Afrique : Guide pratique*, Addis-Abeba, 2016, disponible sur www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/blue-eco-policy-handbook_fre_1nov.pdf.

[27] Article 20 de la Charte de Lomé.

[28] Article 21 de la Charte de Lomé.

[29] Article 23 de la Charte de Lomé.

[30] Article 24 de la Charte de Lomé.

[31] Article 28 de la Charte de Lomé.

[32] Voir les Articles 25 (Mesures d'atténuation des Effets du Changement Climatique et des Menaces Environnementales), 26 (Protection des Espèces Biologiques, de la Faune et de la Flore Marines), 27 (Déversement de Déchets Toxiques et Dangereux) et 29 (Gestion des Risques de Catastrophes Maritimes) de la Charte de Lomé.

[33] Voir la définition de cette Zone contenue dans l'Annexe B, par. ii), de la Stratégie AIM-2050 : « Sans préjudice des zones maritimes telles qu'établies lors de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la Mer (UNCLOS), pour les différentes nations, la CEMZA définit une zone maritime commune pour tous les membres de l'Union africaine. Cette zone doit être stable, sécurisée et nette en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une politique maritime commune africaine pour la gestion des océans, des mers, des voies navigables intérieures et des ressources d'Afrique, ainsi que pour ses avantages stratégiques multiformes. La CEMZA permettra à l'Afrique de tirer d'énormes avantages géostratégiques, économiques, politiques, sociaux et sécuritaires, et d'affaiblir les risques de menaces transnationales comme le crime organisé et le terrorisme en Afrique ».

[34] Paragraphe 35 de la Stratégie AIM 2050.

juridiques adoptés jusqu'ici par les Etats africains[35]. En outre, une gestion commune de toutes les ZEE africaines rend plausible la possibilité de l'inclusion de la future CEMZA dans l'espace douanier commun en cours de définition dans l'UA[36].

4. Les formes de coopération entre les Etats Parties

Le Chapitre 5 de la Charte de Lomé est consacré à la « Coopération » que les Etats Parties devraient assurer en matière d'exploitation du domaine maritime[37], dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture[38], dans le cadre de la lutte contre les crimes en mer[39], dans le cadre d'un échange d'informations maritimes[40] et de renseignements[41] et dans les domaines scientifiques et académiques[42].

Pour la réalisation de ces formes de coopération, la Charte, de manière générale, établit que chaque Etat devrait développer un cadre légal au niveau national visant à coordonner ses interventions en mer[43] et que les Etats devraient établir, là où elles n'existent pas, des structures régionales de coopération pour la lutte contre la criminalité en mer[44] et une coopération étroite au niveau continental[45]. Aucun moyen concret de coopération n'apparait donc identifié et organisé par la Charte.

---

[35] Les Etats africains ont mis en place une coopération depuis longtemps, à partir de la *Déclaration de Maputo sur la gestion intégrée et durable des zones côtières* de 1998, de la *Déclaration du Cap pour le développement et la protection du milieu marin et côtier en Afrique subsaharienne* de 1998 et renforçant ainsi les deux conventions sub-sahariennes d'Abidjan (*Convention for Cooperation in the Protection, Management and Development of the Marine and Coastal Environment of the Atlantic Coast of the West, Central and Southern Africa Region* de 1981) et de Nairobi (Convention for the Protection, Management and Development of the Marine and Coastal Environment of the Eastern African Region de 1985 et *Amended Nairobi Convention for the Protection, Management and Development of the Marine and Coastal Environment of the Western Indian Ocean* de 2010, qui n'est pas en vigueur) avec des mécanismes conjoints de mise en œuvre par le biais d'une Commission sur le développement durable au niveau continental. Cela a mené directement à la formation de programmes panafricains pour les régions marines et côtières, telles que le Système d'Observation Océanique Global en Afrique (GOOS) et le Réseau Océanique de Données et d'Information pour l'Afrique (ODINAFRICA). Cela a également mené à des initiatives de la Commission de l'UA, du Nouveau Partenariat pour le développement africain à travers son Plan d'Action de Développement de l'environnement marin et côtier, et des communautés économiques régionales africaines.

[36] Sur les implications de l'établissement de la CEMZA pour la gouvernance maritime en Afrique, voir A. Caligiuri, *L'établissement de la Zone Exclusive Maritime Commune de l'Afrique (CEMZA) et ses implications sur le régime juridique de la ZEE*", in A. Del Vecchio, F. Marrella (eds.), *International Law and Maritime Governance. Current Issues and Challenges for Regional Economic Integration Organizations / Droit international et gouvernance maritime défis actuels pour les organisations internationales d'intégration économique / Diritto internazionale e governance marittima. Problemi attuali e sfide per le organizzazioni di integrazione economica regionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 287 ss.

[37] Article 30 de la Charte de Lomé.

[38] Article 31 de la Charte de Lomé.

[39] Article 32 de la Charte de Lomé.

[40] Article 33 de la Charte de Lomé.

[41] Article 34 de la Charte de Lomé.

[42] Article 36 de la Charte de Lomé.

[43] Article 39 de la Charte de Lomé.

[44] Article 38 de la Charte de Lomé.

[45] Article 37 de la Charte de Lomé.

A cet égard, il est utile de se tourner vers les formes de coopération régionale qui existent actuellement au niveau africain et qui sont les seules à être pertinentes pour mettre en place la coopération souhaitée par la Charte. En particulier, il faut mentionner les structures établies entre les Etats membres de l'Afrique de l'Ouest et Centrale, dans le cadre du Code de conduite de Yaoundé. Cet instrument dessine une architecture qui se compose du Centre interrégional de coordination (CIC)[46], structure d'échange d'information et de coordination, qui fait la jonction entre le Centre régional de sécurité maritime de l'Afrique centrale (CRESMAC)[47] et le Centre régional de sécurité maritime de l'Afrique de l'Ouest (CRESMAO)[48]. L'espace côtier des deux sous-régions est subdivisé en zones maritimes opérationnelles, dont les activités sont coordonnées au sein des centres multinationaux de coordination (CMC). Le CRESMAC[49] et le CRESMAO[50] couvrent respectivement deux et trois centres multinationaux de coordination (CMC), correspondant au nombre des zones maritimes opérationnelles de leur ressort. Au niveau national, il est prévu un centre des opérations maritimes (COM) par pays regroupant la marine nationale, qui doit assurer la coordination, et les acteurs majeurs de l'action de l'État en mer, c'est-à-dire la police maritime, les douanes, les autorités compétentes pour la pêche et la protection de l'environnement.

L'article 40 du Chapitre 5 prévoit aussi une coopération judiciaire la plus large possible entre les Etats Parties qui doit être définie sur la base d'accords bilatéraux ou multilatéraux, ou, en l'absence d'accord, sur la base des législations nationales. A cette fin, l'article préserve les particularités du cadre juridique de chaque Etat Partie, mais affirme que les législations nationales doivent garantir « des mécanismes d'enquêtes conjointes, des procédures sécurisées d'échange d'informations, des demandes d'entraide judiciaire, l'extradition et le transfert des détenus et d'autres mécanismes connexes ».

La coopération judiciaire qui est préconisée semble devoir être basée sur un élément important: une définition commune des crimes objet de répression. En effet, dans le Préambule, les rédacteurs de la Charte ont fourni des définitions de « acte terroriste », « pêche INN », « piraterie » et « vols à main armée contre des navires ».

La coopération judiciaire est très importante pour assurer une répression efficace de la criminalité en mer et beaucoup d'Etats africains ont déjà adopté des mécanismes de coopération en la matière. Toutefois, là encore, la Charte de Lomé n'inscrit pas ces mécanismes dans son texte.

En particulier, il est bien connu que la lutte contre la piraterie voit son efficacité réduite par l'exclusivité des droits que chaque État côtier exerce sur sa mer territoriale : lorsque les pirates entrent dans des espaces soumis à la juridiction d'un État, ce dernier est seul compétent pour exercer l'action pénale. La licéité de l'action répressive d'un

[46] Le CIC a été établi après la signature, le 5 juin 2014, du *Additional Protocol to the Memorandum of Understanding among ECCAS, ECOWAS, and GGC on safety and security in the Central and West Africa maritime space relating to the organization and functioning of the inter-regional coordination center for the implementation of regional strategy for maritime safety and security in Central and West Africa*. Le CIC est installé à Yaoundé. Voir le site internet official: http://cicyaounde.org.

[47] Le CREMSAC est opératif et son siège est installé à Point Noir (République du Congo).

[48] Le CRESMAO est opératif et son siège est installé à Lagos (Nigéria).

[49] Le CRESMAC couvre deux zones maritimes : la zone A avec un CMC dont l'installation est prévue à Luanda (Angola) et la zone D avec le CMC situé à Douala (Cameroun) et déjà opératif.

[50] La CRESMAO couvre trois zones maritimes : la zone E (Nigeria, Bénin, Togo, Niger) avec la CMC situé à Cotonou (Bénin) et déjà opératif; l'opérativité des zones F (Ghana, Côte d'Ivoire, Sierra Leone, Liberia, Burkina Faso, Guinée) et G (Sénégal, Cap-Vert, Gambie, Guinée Bissau, Mali) est seulement planifiée et les sièges des respectives CMC doivent être encore décidés.

Etat tiers contre la piraterie dans l'espace de souveraineté d'un autre Etat est possible seulement en obtenant le consentement de l'État territorial, consentement qui peut être obtenu grâce à la conclusion d'un accord ad hoc entre les Etats intéressés après les captures ou d'un accord multilatéral conclu a priori. Une solution plus pratique à ce problème a été trouvée par les Codes de conduite de Djibouti[51] et de Yaoundé[52] avec la création des « officiers embarqués », c'est-à-dire des officiers de police judiciaire de l'Etat territorial présents sur les navires de l'Etat capteur permettant d'accélérer et de rendre plus sûr le consentement du premier Etat lorsque l'action se déroule dans ses eaux territoriales.

Un autre problème concernant la poursuite en justice des pirates résulte de la nécessité d'assurer l'unité de la juridiction pénale. L'action répressive contre la piraterie a conduit les Etats les plus concernés par ce phénomène à coopérer à travers l'institution de forces navales internationales. Comment déterminer alors l'Etat compétent en matière de poursuite en justice au regard des captures effectuées par les navires de guerre appartenant à ces forces navales. Suivant l'article 105 CNUDM, l'État capteur serait le seul compétent pour exercer la juridiction pénale. Toutefois, les deux Codes de conduite précités comportent des dispositions permettant au moins à l'Etat qui effectue la saisie d'un navire pirate au-delà de la limite extérieure de sa mer territoriale, sous réserve des lois nationales de son pays, et en concertation avec d'autres entités intéressées, de renoncer à son droit premier d'exercer sa compétence et autoriser l'application de la législation de tout autre Etat Partie au navire et/ou aux personnes à son bord[53].

5. L'application et l'interprétation de la Charte

La Charte de Lomé doit être appréciée pour l'effort accompli de mettre en place un système de « surveillance et contrôle » de la mise en œuvre de la Charte elle-même.

Ce système repose sur les fonctions attribuées à un organisme politique, le « Comité des Etats Parties », et sur un mécanisme de règlement des différends.

Le Comité des Etats Parties est chargé de surveiller la mise en œuvre de la Charte et de recommander les actions pour son suivi. Il est composé de quinze Etats membres, du rang de ministres en charge des affaires maritimes, ou d'autres ministres ou autorités désignés par les gouvernements des Etats Parties. Les membres sont élus tous les trois ans, sur la base d'un système qui prend en compte la répartition géographique et l'intégration de la dimension de l'égalité entre les hommes et les femmes entre les cinq régions du continent, conformément aux procédures et pratiques suivies par l'UA.

Le fonctionnement du Comité est subordonné à l'adoption d'un règlement intérieur par les membres. Le Secrétariat du Comité des Etats Parties est assuré par la Commission de l'UA.

Chaque Etat Partie s'engage à soumettre au Comité un rapport sur les mesures prises pour assurer la mise en œuvre des dispositions de la Charte: 1) au cours des deux ans suivant l'entrée en vigueur de la Charte à son égard; et 2) par la suite, tous les cinq ans.

[51] Article 7 du Code de conduite de Djibouti.

[52] Article 9 du Code de conduite de Yaoundé.

[53] Voir l'article 4, par. 7, du Code de conduite de Djibouti et l'article 6, par. 5, Code de conduite de Yaoundé.

Pour sa part, le Comité des Etats Parties soumet, tous les deux ans, à la Conférence de l'UA, un rapport sur les progrès réalisés dans le cadre de la mise en œuvre de la Charte.

Pour ce qui concerne le règlement des différends, l'article 45, établit que tout litige ou différend entre les Etats Parties relatif à l'interprétation de la Charte doit être réglé à l'amiable entre les Etats concernés, y compris par voie de négociation, de médiation ou de conciliation ou par tout autre moyen pacifique. Si les Etats concernés ne parviennent pas à régler ledit litige ou différend par des moyens diplomatiques, ils peuvent par consentement mutuel, renvoyer leur différend à: a) la Cour africaine de justice et des droits de l'homme et des peuples; ou b) un Collège d'arbitres.

Comme on peut le noter, les Etats ont exclu la possibilité de renvoyer les différends à la Cour internationale de justice ou, dans les cas de différends concernant l'interprétation et l'application de la CNUDM, au système de règlement des différends établi dans la cadre de la Partie XV de la CNUDM[54].

Pour ce qui concerne la Cour africaine de justice et des droits de l'homme et des peuples, il faut souligner que l'article 45, paragraphe 2, alinéa a), de la Charte ne fait que confirmer ce que le Statut de la Cour prévoit déjà: une compétence quant à « l'interprétation, l'application ou la validité des autres traités de l'Union et tous les instruments juridiques subsidiaires adoptés dans le cadre de l' Union » (article 28, alinéa b du Protocole sur le statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme).

Plus généralement, il faut noter que, selon l'article 29, alinéa b), de son Statut, la Cour africaine peut aussi exercer sa compétence à la demande de la Conférence de l'UA, du Parlement panafricain et d'autre organes de l'UA autorisés par la Conférence. Cette hypothèse n'est pas rappelée par la Charte de Lomé, mais peut avoir des effets sur le système de règlement des différends établi par la Charte. La Cour africaine peut en effet être activée par la Conférence de l'UA à la suite d'une décision adoptée à la majorité des deux tiers des Etats membres[55], donc sans le vote des Etats Parties au différend, ou par le Parlement panafricain, organe qui n'est pas représentatif des Gouvernements des Etats membres de l'UA, mais de toutes les populations africaines, avec une décision prise à la majorité des deux tiers de tous les Membres présents et votants[56].

Pour ce qui concerne le Collège d'arbitres, la Charte indique qu'il doit être composé de trois arbitres dont deux désignés chacun par l'une des parties au différend et un troisième, qui est le Président du Collège d'arbitres, désigné par le Président de la Commission de l'UA. La décision du Collège d'arbitres est définitive et exécutoire pour les parties au différend. Toutefois, l'utilisation de l'arbitrage est conditionnée à la conclusion d'un traité d'arbitrage particulier entre les Etats concernés pour définir les règles de procédure du Collège et le droit applicable au différend, à moins que les États

[54] On doit rappeler que cette solution est compatible avec la CNUDM qui, a son article 282, affirme que « Lorsque les Etats Parties qui sont parties à un différend relatif à l'interprétation ou à l'application de la Convention sont convenus, dans le cadre d'un accord général, régional ou bilatéral ou de toute autre manière, qu'un tel différend sera soumis, à la demande d'une des parties, à une procédure aboutissant à une décision obligatoire, cette procédure s'applique au lieu de celles prévues dans la [Partie XV], à moins que les parties en litige n'en conviennent autrement ».

[55] Pour le système de vote au sein de la Conférence de l'UA, voir Article 7 de l'Acte constitutif de l'UA.

[56] Pour le système de vote au sein du Parlement panafricain, voir Article 12, par. 12, du Protocole au Traité instituant la Communauté économique africaine relatif au Parlement panafricain.

Parties ne décident d'adopter un instrument juridique commun pour rendre possible l'introduction d'une instance d'arbitrage.

Les Etats Parties à la Charte ont aussi prévu que l'application ou l'interprétation de la Charte pourrait être assurée grâce à l'adoption d'Annexes, Lignes directrices et modalités.

Les Annexes sont adoptées, en tant que de besoin, « en vue de compléter » la Charte, font partie intégrante de la Charte et ont la même valeur juridique. Toutefois, l'article 46 affirme qu'un Etat Partie qui adhère à la Charte avant l'adoption d'Annexes conserve le droit d'y adhérer ultérieurement ; au contraire, au cas où un Etat membre adhère à la Charte après l'adoption d'Annexes, il doit déclarer son intention d'être lié par l'une quelconque ou l'ensemble des Annexes.

Il est vraisemblable que dans un avenir proche les Etats Parties devront adopter au moins des Annexes pour la formation du Comité des Etats Parties et, peut-être, pour le fonctionnement du Collège d'arbitres.

Les Etats Parties peuvent aussi adopter des Lignes directrices et modalités en vue de guider les Etats dans la mise en œuvre de leurs obligations conventionnelles. A la lumière de la lettre de la norme, ces actes ne sont pas juridiquement contraignants, mais on peut imaginer leur utilisation dans le cadre du système de contrôle de la mise en œuvre de la Charte comme moyens pour reconstruire la volonté des Etats Parties dans l'interprétation d'une obligation conventionnelle spécifique, tant de la part du Comité des Etats Partie que, en relation à la solution des différends, de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme et des peuples ou d'un Collège d'arbitres.

6. Conclusion

La Charte de Lomé est sans doute un instrument ambitieux. Toutefois, parvenir à rendre opérationnelle une architecture maritime africaine semble encore un objectif à long terme. Elle dépend non seulement du renforcement de la coopération et de l'harmonisation des législations aux niveaux national, régional et continental, mais aussi de la délimitation des frontières maritimes. En outre, le soutien des partenaires techniques et financiers s'avère indispensable pour la viabilité d'un système intégré de sureté et sécurité maritimes en Afrique.

Plus généralement, la Charte révèle une faiblesse du point de vue juridique du fait de la présence de deux clauses : l'article 51 sur les réserves[57] et l'article 54 sur le retrait[58]. Le fait que la Charte prévoit aussi bien la possibilité pour un Etat de formuler des réserves que de se retirer confirme que la Charte ne représente pas une étape vers

[57] Article 51 de la Charte de Lomé: « 1) Tout Etat Partie peut, au moment de la ratification ou de l'adhésion à la présente Charte, soumettre par écrit une réserve concernant une disposition de la présente Charte. La réserve ne peut être incompatible avec l'objet et le but de la présente Charte. / 2) Sauf dispositions contraires, une réserve peut être retirée à tout moment. / 3) Le retrait d'une réserve est notifié par écrit au Président de la Commission qui en informe les autres Etats Parties ».

[58] Article 54 de la Charte de Lomé: "1) A tout moment après l'expiration d'un délai de trois (3) ans commençant à courir à la date à laquelle la Charte est entrée en vigueur, un Etat Partie peut dénoncer la Charte par notification écrite adressée au Président de la commission qui en informe les autres Etats Parties; / 2) Le retrait prend effet un (1) an suivant la date de réception de la notification par le Président de la Commission, ou à la date spécifiée dans la notification; / 3) Le retrait ne modifie pas les obligations qui incombent à l'Etat Partie concerné jusqu'à la date à laquelle le retrait prend effet ».

l'approfondissement de l'intégration continentale, mais qu'elle est conçue plutôt comme un processus traditionnel de coopération interétatique, bien que dans son Préambule la Charte semble évoquer l'intention de réaliser des objectifs spécifiques de l'UA, notamment ceux qui sont indiqués dans l'article 3, alinéas a), b), e) et f) de l'Acte constitutif de l'UA.

D'un point de vue politique, une autre limite de la Charte de Lomé est que sur les 54 Etats représentés dans la capitale togolaise, 21 (Algérie, Botswana, Cameroun, Djibouti, Érythrée, Égypte, Éthiopie, Gambie, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Sénégal, Afrique du Sud, Soudan du Sud, Swaziland, Ouganda, Zambie, Zimbabwe) n'ont pas paraphé le texte. Il faut comprendre que beaucoup de ces Etats sont moins touchés par le phénomène de la criminalité en mer, donc qu'ils se sentent moins concernés. Mais ceci n'explique pas la position des Etats membres des Codes de conduite de Djibouti et de Yaoundé qui ont refusé de signer le texte. Il semble difficile d'imaginer que la conduite de ces Etats soit liée à l'idée que la Charte de Lomé est incompatible avec les Codes de conduite. En effet, l'article 48, par. 1, de la Charte prévoit une clause de sauvegarde qui affirme que « Aucune disposition de la présente Charte ne peut être interprétée comme affectant les principes et les valeurs contenus dans d'autres instruments pertinents de promotion de la sécurité et de la sûreté maritimes et du développement en Afrique ». Cette norme assure une subordination de la Charte aux traités antérieurs. Par contre, cette subordination peut rendre problématique l'effort de l'UA et des organisations subrégionales à repenser le rôle et l'articulation de certaines structures du dispositif de sureté et sécurité maritimes existantes, comme l'a déjà démontré, toujours dans le domaine de la sécurité, le processus d'établissement d'une Force africaine en attente (FAA). Vraisemblablement, l'explication la plus convaincante est liée à la question de la défense des intérêts nationaux – ou aussi des intérêts des organisations d'intégration sous-régionale – ou encore aux rivalités politiques entre les leaders africains.