



HAL
open science

La gestion des ports par une entite publique : aspects européens et environnementaux

Grégory Guerlet

► **To cite this version:**

Grégory Guerlet. La gestion des ports par une entite publique : aspects européens et environnementaux. Droit. Université du Littoral Côte d'Opale, 2013. Français. NNT : 2013DUNK0347 . tel-00983306

HAL Id: tel-00983306

<https://theses.hal.science/tel-00983306>

Submitted on 25 Apr 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



« La gestion des ports par une entité publique: aspects européens et environnementaux »

Thèse

pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 8 novembre 2013

par Grégory GUERLET

Composition du jury:

Président : **Mme Anémone CARTIER-BRESSON**
Professeur à l'Université du Littoral Côte d'Opale

Suffragants : **Mme Hélène MUSCAT**
MCF HDR à l'Université de Rennes 1

M. Syméon KARAGIANNIS
Professeur à l'Université de Strasbourg

M. Daniel FASQUELLE
Professeur à l'Université du Littoral Côte d'Opale
Directeur de la thèse



Remerciements

J'adresse mes plus vifs remerciements à Monsieur Fasquelle, Professeur agrégé de droit et Directeur de thèse, ainsi qu'à Monsieur Rézenthel, Docteur en droit et Directeur juridique du Grand Port Maritime de Dunkerque, pour leurs précieux conseils.

Je voudrais également remercier les nombreux acteurs politiques, économiques et administratifs des ports qui m'ont reçu et fait profiter de leurs conseils, remarques, suggestions et avis.

Une pensée particulière à mes parents, Jean et Christa, ainsi qu'à ma fiancée Lucie, pour leur soutien, leur compréhension, leur aide et leur réconfort. Ce travail, qui a pris une grande place dans ma vie ces dernières années, leur est dédié.

MERCI.

Avertissement

Les propos, avis et remarques contenus dans cette thèse n'engagent que son auteur et ne peuvent en aucun cas être attribués aux personnes rencontrées dans le cadre de ce sujet ni aux conseils reçus lors des différentes rencontres.

L'Université du Littoral Côte d'Opale n'entend donner ni approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses, ces opinions devant être considérées comme propres à leurs auteurs.

Plan

Première partie

La remise en cause de l'approche traditionnelle de la gestion des ports par une entité publique

Titre 1: Les raisons de cette redéfinition: une refonte de l'approche classique par le droit européen et environnemental

Chapitre 1: Une approche traditionnelle bousculée par des causes liées au marché européen

Section 1: La remise en question de la définition du service public portuaire par le droit européen

Section 2: La remise en cause de la gestion portuaire par la concurrence

Chapitre 2: Une approche traditionnelle bousculée par des causes liées à l'environnement

Section 1: La remise en cause de la gestion portuaire par les normes environnementales

Section 2: La protection de l'environnement comme frein au développement portuaire ?

Titre 2: Les conséquences d'une remise en cause de l'approche traditionnelle de la gestion des ports

Chapitre 1: Le rôle de l'Etat contesté dans la gestion des ports

Section 1: La remise en cause de l'intervention naturelle de l'Etat

Section 2: La libéralisation de la gestion portuaire

Chapitre 2: Des évolutions dans la construction de la gestion des ports

Section 1: Le transfert de compétences en faveur des collectivités territoriales comme renouveau de la gestion des ports

Section 2: L'obligation de l'Etat de repenser sa politique portuaire

Deuxième partie

La recherche d'un nouvel équilibre dans la gestion des ports par une entité publique

Titre 1: Un nouvel équilibre quant aux intervenants

Chapitre 1: Le partenariat public/privé comme remède aux maux des ports français

Section 1: Les ports, un contexte économique particulier par la combinaison parfois confuse entre le public et le privé

Section 2: La nécessité de prendre en compte le port dans sa globalité

Chapitre 2: Les nouvelles règles de gouvernance portuaire en France

Section 1: La gouvernance et la décentralisation portuaire

Section 2: Le régime juridique des Grands Ports Maritimes français

Titre 2: Un nouvel équilibre dans la politique de gestion des ports français

Chapitre 1: Un nouveau souffle pour la politique portuaire française au regard du droit européen et environnemental

Section 1: Le développement des ports français dans une politique européenne
environnementale

Section 2: La nouvelle gestion financière des ports français pour répondre aux
contraintes du droit européen et environnemental

Chapitre 2: La relance de la politique portuaire française fondée sur la gestion intégrée au regard du droit européen et environnemental

Section 1: La gestion intégrée, nouvelle stratégie portuaire française pour répondre aux
contraintes européennes et environnementales

Section 2: La nécessité de prendre en compte la protection de l'environnement dans les
ports français

INTRODUCTION

« *Les ports sont des portes ouvertes sur le monde* ». Ce sont des lieux stratégiques, économiques et militaires.

Les ports ont des fonctions différentes en fonction de leurs activités et des types de bateaux accueillis. Les ports se distinguent en fonction de leur finalité, qu'ils soient de commerce, de pêche, de plaisance, ou militaires.

Il est fréquent qu'un même port ait plusieurs activités, ces dernières étant souvent séparées géographiquement par différents bassins.

Les ports maritimes sont des espaces d'échange, entre le monde terrestre et le domaine maritime.

Espace de transit des marchandises et des passagers, le port est une zone géographique, une communauté de professionnels, une zone industrielle et logistique, ainsi qu'un lieu d'échanges et d'informations.

La notion de port est absente de la loi française, tout autant que celle de domaine public portuaire. Les critères d'identification du droit portuaire sont essentiellement jurisprudentiels¹.

Cependant, il existe une définition du « port maritime » dans la Convention de Genève de 1923 qui énonce qu'un « *port maritime est un lieu aménagé pour permettre le chargement et le déchargement des navires* ». Cette convention s'applique uniquement aux ports de commerce, le critère déterminant de l'activité principale étant d'accueillir du trafic maritime.

Les ports privés n'existent pas en France en raison des principes qui régissent le domaine public.

¹ Seule la délimitation des ports est évoquée à l'article R.151-1 du code des ports maritimes: « *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* ». La Commission Européenne, par l'intermédiaire de son groupe de travail portuaire, a défini le port comme « *une superficie de terrain et d'eau comprenant des aménagements et des installations permettant principalement la réception des navires de mer, leur chargement et leur déchargement, le stockage des marchandises par des moyens de transport terrestre et pouvant comporter également des activités d'entreprises liées aux transports maritimes* ». Certains juristes avaient défini le port comme « *un service public établi dans une circonscription administrative du domaine public dont les limites sont fixées par un acte administratif de délimitation* ». Cette approche très rigoureuse se heurte à la pratique actuelle. Rien n'indique que toutes les activités exercées sur le port relèvent du service public.

En France, l'exploitation d'un port ou d'un service public relevait jusqu'en 1983 de la compétence exclusive de l'Etat.

Depuis les lois de décentralisation du 7 janvier 1983² et du 22 juillet 1983³ ainsi que celle du 13 août 1984⁴, la compétence de créer un port et de fixer son mode de gestion relevait de l'Etat pour les principaux ports de commerce qui étaient gérés par des établissements publics et les ports autonomes, de la région pour les autres ports de commerce, du département pour les ports de pêche, de la commune pour les ports dont l'activité principale est la plaisance.

Néanmoins, les départements restaient compétents pour les ports de commerce qui relevaient de leur responsabilité au titre des lois de 1983 et pour ceux qui relèveraient de leur compétence dans le cadre du processus de décentralisation prévu par la loi de 2004.

Depuis le 1er janvier 2007, les ports de commerce et les ports de pêche d'intérêt national sont dorénavant gérés par les collectivités locales, à savoir les régions, les départements ou les intercommunalités.

Dans la plupart des cas, ce seront les régions qui se positionneront pour gérer ces ports.

La réforme portuaire de 2008 a apporté de nombreuses modifications concernant les ports autonomes qui sont remplacés par les « Grands Ports Maritimes » sous souveraineté étatique.

Du point de vue organisation, une distinction s'opère entre l'autorité compétente pour créer et fixer le mode de gestion d'un port, l'organisme ou les organismes chargés de gérer les installations portuaires et les équipements publics du port, les organismes chargés d'apporter des services aux navires, aux marchandises et aux passagers.

Les ports -l'autorité et les entreprises portuaires- ont une double nature: d'un côté, ils présentent des activités à caractère commercial, telles que la manutention, la consignation, qui peuvent relever d'entreprises privées; d'un autre côté, les infrastructures portuaires présentent des caractéristiques particulières -durée d'amortissement, discontinuité de l'investissement-, et

2 Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État « Loi Defferre ». Version consolidée au 30 décembre 2011.

3 Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Version consolidée au 28 décembre 2007.

4 Loi n°2004-809 du 13 août 1984 relative aux libertés et responsabilités locales .

l'activité portuaire engendre des effets externes nuisibles, tels que la pollution par exemple, ou positifs sur la collectivité, justifiant ainsi une intervention de la puissance publique.

La distinction entre les missions de service public et les activités dites commerciales semble parfois compliquée. Les activités d'un port ne sont pas toutes des activités de service public⁵.

Les missions de service public dépendent de l'autorité portuaire, alors que ce sont les entreprises portuaires qui ont les activités commerciales.

Au sein de ces activités, il faut distinguer les activités de service public qui ont un caractère administratif de celles qui ont un caractère industriel et commercial⁶.

Cette distinction apparaît importante juridiquement puisque les litiges concernant les services publics administratifs, comme la police portuaire par exemple, relèvent de la compétence du juge administratif qui appliquera les règles du droit administratif⁷.

En revanche, les litiges découlant des services publics industriels et commerciaux, c'est-à-dire à vocation économique tel que l'exploitation des outillages du port, relève en général de la compétence du juge judiciaire qui appliquera les règles du droit commun⁸.

Concernant la nature juridique des activités exercées par les entreprises portuaires, la question semble nettement plus complexe.

Toutes les activités exercées au sein de l'enceinte portuaire peuvent être intégrées au service public portuaire.

Il s'agit des activités exercées par l'autorité portuaire directement, mais également de façon indirecte. En effet, un opérateur privé utilisant le domaine public portuaire peut être chargé d'une mission de service public⁹, comme c'est le cas notamment pour le titulaire d'une concession d'outillage public¹⁰.

Le Conseil d'Etat marque une frontière entre les différentes activités portuaires d'intérêt général, leur nature étant administrative ou industrielle et commerciale.

5 JM Bécet et R Rézenthel, « Dictionnaire juridique des ports maritimes et de l'environnement littoral », Presses Universitaires de Rennes, 2004.

6 TC 22 janvier 1921, Société de l'ouest africain, rec Lebon, p.91.

7 TC 8 février 1873, Blanco, Rec Lebon p.61.

8 CE Sect 30 octobre 1964, Cne d'Ussel, rec Lebon p.501.

9 JC Douence, « Les contrats de délégation de service public », RDP, 1993, p.936.

10 CE 20 décembre 2000, CCI du Var, req n° 217639, Rec. CE p.1089.

Ainsi, la juridiction française a qualifié de services publics administratifs la réalisation d'aménagements portuaires et l'exercice de la police¹¹, l'entretien des ouvrages¹², la gestion du domaine public portuaire¹³, l'organisation de l'embauche des dockers¹⁴.

A contrario, ont été considérées comme des missions de service public à caractère industriel et commercial l'exploitation des outillages publics¹⁵, des ports de plaisance¹⁶, du remorquage portuaire.

La jurisprudence admet aussi que les opérations de chargement, de déchargement, de manutention et de transport de marchandises dans les enceintes portuaires constituent des éléments du service public, bien que ces opérations ne soient pas systématiquement assujetties à des obligations de service public¹⁷.

En général, quand il s'agit de déterminer la nature d'un service public, il est bien souvent soit administratif, soit industriel et commercial. Le service public portuaire correspond aux deux à la fois. Les critères de distinction entre les deux services sont consacrés dans la nature juridique de la personne en cause, la nature de la prestation et le droit applicable¹⁸. Le service public portuaire est un service de nature administrative quand il concerne un aménagement portuaire¹⁹ comme la réalisation et l'entretien d'ouvrages, ou encore une mesure de police portuaire²⁰ avec l'autorisation d'entrée et l'attribution de quai pour un navire dans un port.

En revanche, le service public portuaire sera de nature industrielle et commerciale lorsqu'il exploitera l'outillage public portuaire²¹, exploitation assurée soit par une personne publique, soit par une personne privée titulaire d'une concession d'outillage public²².

11 CE Sect 17 avril 1959, Abadie, Rec Lebon, p.234.

12 CE 26 juin 1974 Port Autonome de Marseille, Rec Lebon, p.369.

13 CE 18 novembre 1989, Port Autonome de Paris, req n° 71994.

14 TC 14 mars 1988 Daullet c/CAINAGOD, req n°2525. CE Sect 28 juillet 1995, Port Autonome du Havre, RFD adm 1996, p.602. Note R Rezenthel.

15 Cass 1e civ 7 décembre 1954 CCI Boulogne sur mer, bull civ 1954, n°353.

16 CE 14 mai 2003 CCI Nîmes Uzès Bagnols Le Vigan, Dr Adm 2003 Comm. 142. note GLC. DMF 2003, p.689, note R Rezenthel.

17 Code des ports maritimes, partie réglementaire, livre III, titre IV, chap 2 relatif au chargement et au déchargement des navires vraquiers, art R.342-1 à R.342-7, créés par décret n° 2009-876 du 17 juillet 2009, art 5, version consolidée du 9 mai 2011.

18 J Rivero et J Waline, « Droit administratif », partie 3, titre 1, chap 2 relatif au service public, éd. Dalloz, 1998, p.429.

19 CE 26 juin 1974, Port Autonome de Marseille, Rec Lebon, p.369.

20 CE Sect 17 avril 1959, Abadie, Rec Lebon p.234.

21 Cass 1e civ 7 décembre 1954 CCI Boulogne sur mer, bull civ 1954, n°353.

22 CA Paris, 1e ch sect H, 5 novembre 2008, Cie industrielle des pondéreux du Havre, CIPHA, Sté SGHT, le port autonome du Havre c/Sté SOGEMA; n°47, RG n°2007/17386.

Ce service peut également correspondre à l'exploitation exceptionnelle d'un outillage privé par une personne autre que son propriétaire²³ quand ce dernier sera titulaire d'une autorisation d'outillage privé avec obligation de service public²⁴.

La gestion publique remet en question la définition même du service public, notamment en distinguant les services publics administratifs des services publics industriels et commerciaux.

Par services publics administratifs, la jurisprudence désigne les services auxquels le régime dérogatoire continue à s'appliquer, sous réserve de l'emploi occasionnel des procédés de gestion privés (contrats civils ou commerciaux)²⁵.

Pour le régime juridique des services industriels et commerciaux, ces derniers sont normalement soumis au droit commun mais leur statut peut comporter un degré plus ou moins fort de service public, sachant qu'il faut nécessairement un minimum de service public.

Les textes attribuent parfois expressément le caractère industriel et commercial à un service.

Toutefois, il arrive que le juge considère comme erronée la qualification donnée par le texte, du moins s'il s'agit d'un texte réglementaire, et restitue le caractère administratif à un service déclaré abusivement « industriel et commercial »²⁶.

En absence de cadre législatif, la jurisprudence s'attache à un ensemble d'indices: la nature de l'activité exercée, le mode d'organisation et les conditions de fonctionnement²⁷, identiques ou analogues à celles des entreprises privées similaires. Cependant, l'application du critère n'est pas rigoureuse.

Ainsi, la réforme des services postaux par la loi du 2 juillet 1990²⁸ n'a pas voulu affirmer le caractère industriel et commercial des deux établissements publics (La Poste et France Télécom) par lesquels elle remplace l'ancienne administration des PTT, malgré la part

23 Code des ports maritimes, partie réglementaire, livre I, titre III, chap 2 relatif à l'autorisation d'outillages privés avec obligation de service public, art R.133-1 modifié par décret n°83-1244 du 30 décembre 1983, art 1, 6 et 7, et R.133-2 modifié par décret n°99-782 du 9 septembre 1999, art 16, version consolidée du 9 mai 2011.

24 CE 5 mai 1944, Compagnie maritime de l'Afrique orientale, req. n°66679.

25 Lamarque JM, « L'application du droit privé aux services publics administratifs », Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1960, 576.p.

26 TC 24 juin 1968, Sté distilleries bretonnes, AJ 1969, p.311.

27 TC 24 juin 1968, Ursot, AJ 1969, p.173.

28 Loi n°90-568 du 2 juillet 1990 relatif au service public de la poste et des télécommunications, JORF 8 juillet 1990, p.8069.

que leur régime fait au droit privé²⁹. Cette absence de cadre strict a conduit certains auteurs à contester le principe même de la distinction entre services administratifs et industriels³⁰.

Le caractère industriel et commercial comporte des degrés. Il en ressort une soumission au droit privé³¹.

Cette soumission n'empêche pas non plus que leurs contrats conclus avec des personnes autres que leurs agents et leurs usagers puissent être administratifs s'ils relèvent d'un régime exorbitant de droit commun par leurs clauses³² ou les dispositions qui leurs sont applicables³³.

Mais ni les contrats conclus avec leurs agents ni les contrats conclus avec leurs usagers ne peuvent être administratifs, même s'ils comportent des clauses exorbitantes du droit commun³⁴.

Les contrats conclus par des personnes privées, même contenant des clauses qui peuvent être considérées comme exorbitantes du droit commun, même s'ils font référence à un cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics³⁵, même s'ils reproduisent les termes d'un accord conclu par une personne publique³⁶, même s'ils sont passés sous un régime d'une clause exorbitante du droit commun, restent des contrats de droit privé dont le contentieux appartient aux juridictions judiciaires.

Le droit public occupe une certaine place dans le régime du service industriel et commercial.

En général, le droit public s'applique au statut des organes de direction, aux biens du domaine public que le service peut utiliser, aux prérogatives de puissance publique qui peuvent être mises à sa disposition, aux contrôles auxquels il est assujéti.

Les règlements élaborés par ses dirigeants, s'ils portent sur son organisation et mettent

29 J Chevallier, « La mutation des postes et télécommunications », AJDA 1990, p.667.

30 FP Benoît, « Droit administratif », p.803 et s. P Sandevor, « Les vicissitudes de la notion de service industriel et commercial », Mél Stassinopoulos, 1974, p.317.

31 TC 22 janvier 1921, Sté commerciale de l'ouest africain, rec Lebon, p.91.

32 CE Sect 20 octobre 1950, Stein, Rec 505; TC 14 novembre 1960, Coopérative agricole de la région d'Albi, Rec 867, AJ 1961.89 note A de L; CE 20 mai 1977 Sté Union Générale du groupe Lafayette, Rec 232.

33 CE 19 janvier 1973 Sté des rivières du Sant, AJDA 1973, p.383.

34 CE Sect 13 octobre 1961, Etablissements Compagnon Rey, Rec 567, D 1962.506, note Vergnaud, AJ 1962.98, concl Heumann, note de Laubadère, CJEG 1963.17 note AC; TC 17 décembre 1962, Dame Bertrand, Rec 831, concl Chardeau.

35 CE 14 novembre 1973, Sté du canal de Provence, Rec 1030.

36 TC 10 janvier 1983, Centre d'action pharmaceutique c/ union des pharmaciens de la région parisienne, Rec 535, JCP 1983.II.19938, concl Gulphe, AJ 1983.359, note Moreau.

en oeuvre la puissance publique, sont des actes administratifs³⁷.

En outre, la nature juridique de l'organe chargé du service interfère considérablement sur la part du droit privé dans sa gestion: moindre quand le service industriel est géré en régie, sans personnalité propre, cette dernière s'accroît lorsqu'il est confié à une personne distincte, notamment s'il s'agit d'une personne privée, excepté le caractère administratif du contrat de concession de service public.

La gestion d'un port repose, le plus souvent, sur l'association entre secteurs publics et privés.

Les ports sont considérés comme des outils au service de la collectivité nationale ou régionale. Ils permettent la desserte de zones mal desservies par les axes routiers, l'ouverture d'une région sur l'économie internationale, et il existe un effet d'entraînement des pôles portuaires sur l'économie locale. Des subventions à l'exploitation ou au développement sont octroyées à ces ports, afin qu'ils puissent réaliser leur mission.

En contrepartie de ce soutien public, des obligations de service public leur sont attribuées: niveau de tarification, égalité de traitement des usagers, maintien de services.

D'un autre côté, les ports sont des entreprises comme les autres qui, dans un environnement économique ouvert et concurrentiel, doivent être gérées dans un but de recherche de profits.

Il faudra donc concilier le principe de concurrence imposé par le droit européen avec le droit français.

La politique portuaire a pendant longtemps été un maillon pour structurer le territoire mais la concurrence des ports voisins, la concurrence intermodale du transport routier en particulier, le poids croissant de la charge publique, ont remis en cause cette politique.

La concurrence des ports voisins apparaît comme le premier défi que la France doit relever.

Aujourd'hui, l'environnement de l'activité portuaire s'est modifié. L'intégration à l'économie mondiale s'impose et appelle à une ouverture des différents secteurs du transport national à de nouveaux opérateurs, à une concurrence entre les modes d'acheminement des

³⁷ TC 15 janvier 1968, Cie Air France c/ époux Barbier, Gr. Ar. N°103.

marchandises afin de permettre un plus large choix de services aux usagers.

Le volet maritime de la politique des transports a rarement été une priorité économique en France, malgré un littoral métropolitain de 5500 kilomètres qui lui confère une vocation maritime naturelle.

A partir des années 90, le modèle des relations entre l'Etat et l'économie, entre l'intervention publique et celle de la démarche privée est remis en cause dans les Etats européens.

Du fait de la forte tradition d'intervention publique et de l'omniprésence des monopoles qui le caractérisent, le secteur maritimo-portuaire est marqué par une évolution conduisant à un système de libéralisation.

Le droit européen a une valeur contraignante supérieure à celle de la législation nationale et en cas d'opposition entre les deux, ce sont les normes européennes qui s'appliqueront.

La notion de service public portuaire est alors remise en cause par le droit européen. En effet, les activités portuaires constituent-elles des services publics au sens classique du terme, ou bien sont-elles des activités privées ? Peut-être sont-elles les deux à la fois.

Les traités européens accordent une place importante au principe de concurrence. C'est pourquoi les rares dispositions traitant des services publics ne sont que comme des exceptions au principe de concurrence.

Tout le système européen repose sur le principe de la libre concurrence et n'est que peu conciliable avec la notion de service public à la française.

Le droit européen vient bousculer le droit français sur l'ensemble des domaines, notamment celui du droit portuaire français.

C'est dans ce contexte que la réforme portuaire de 2008 a été mise en place.

Réponse aux obligations européennes, la politique portuaire s'appuie désormais sur une nouvelle gouvernance des ports maritimes, et une nouvelle organisation de nos ports, l'autorité portuaire n'ayant plus l'outillage qui a été transféré à des entreprises privées, pour être en adéquation avec l'Europe.

La politique portuaire française était marquée par un handicap certain vis-à-vis des

voisins portuaires, et le législateur a du chercher un nouvel équilibre quant aux intervenants mais également dans la gestion des ports, afin de donner un nouveau souffle au volet portuaire de la France et de répondre à la concurrence voisine.

Les ports français doivent également relever le défi de la protection de l'environnement. La politique portuaire française doit aujourd'hui concilier le droit français avec les contraintes environnementales.

Depuis quelques années, le droit de l'environnement impacte sur le droit national. La première condamnation financière de la France concernant l'application du droit communautaire de l'environnement a eu lieu en 2006, dans l'affaire dite des merluchons³⁸, et a entraîné des progrès sensibles.

Mais elle conserve des contentieux importants et des retards dans plusieurs mises en conformité, avec des arrêts de la Cour de Justice de l'Union Européenne comme dans la transposition des directives³⁹.

La faible réactivité de la France dans les cas de mauvaise transposition apparaît déplorable, alors que la plupart des pays se mettent en conformité sous six mois, évitant le plus souvent la saisine de la Cour.

La France ne se met que très lentement en conformité avec les arrêts de la Cour de Justice de l'Union Européenne⁴⁰. La protection de l'environnement devient une valeur incontournable de tout dossier juridique, notamment lorsque celui-ci touche au littoral maritime.

Le point de départ de cette sur-protection environnementale du littoral est sans aucun doute la loi « littoral » de 1986 qui faisait apparaître une volonté politique de protéger le littoral et sa nature contre une urbanisation croissante et non contrôlée depuis les années 70. En aucun cas, cette loi n'a opposé développement économique et protection de l'environnement.

Un peu floue, trop peu précise, cette disposition législative a laissé trop de place à

38 CJUE 12 juillet 2005, Commission c/ République Française, dit arrêt Merluchon, C-304-02.

39 F Keller, « L'application du droit communautaire de l'environnement: de la prise de conscience à la mobilisation des acteurs », rapport n°20 de la commission des finances du sénat, 12 octobre 2011.

40 2 ans en moyenne selon les sources de la CJUE.

l'interprétation, et des associations de protection de l'environnement s'en sont servies en détournant l'esprit de la loi afin de protéger telle ou telle espèce d'oiseaux, de plantes, au détriment de création ou développement de ports ou d'aménagements littoraux, pénalisant les enjeux économiques du territoire alors qu'une conciliation entre protection et développement, souhaitée par tous, n'est pas encore entrée dans l'esprit de chacun, et notamment des politiques. Les ports se situent souvent à l'embouchure des estuaires et ont par leurs activités des effets néfastes sur le milieu aquatique, sur la faune et la flore marine et terrestre. Les entrées et sorties de navires, l'entretien des accès comme le dragage, et la construction de zones industrialo-portuaires sont autant d'atteintes à l'environnement littoral.

Toutefois, le législateur impose aux autorités portuaires de développer des programmes de gestion environnementale pour répondre aux obligations réglementaires. Ces obligations forment de nouvelles responsabilités pour les autorités portuaires, les contraignant à acquérir de nouvelles capacités d'expertise⁴¹.

La législation environnementale apparaît souvent comme une contrainte qui limite les opérations portuaires et augmente les coûts supportés par les places portuaires. La gestion de l'environnement nécessite des aménagements plus coûteux⁴². L'Union Européenne a mis en place une politique en faveur du transport maritime intra-européen et à développer le transport maritime de courte distance, ou cabotage, pour désengorger le transport terrestre et répondre aux exigences environnementales, car moins polluant que le transport routier⁴³.

41 « Les investissements portuaires en Europe, comment prendre en compte les contraintes environnementales? », colloque sur l'économie de la mer, 2012.

42 L'autorité jouera ici un rôle central dans le développement des politiques environnementales sur le littoral. En tant qu'actionnaire dans la gestion des zones côtières, l'autorité portuaire peut devenir le planificateur environnemental et un acteur majeur dans la gestion des programmes environnementaux.

A Venise par exemple, les autorités portuaires ont adopté des stratégies qui offrent des bénéfices pour les futures activités tout en reconstruisant l'écosystème marin de la lagune après plus d'un siècle de dégradation environnementale suite à des activités industrielles, portuaires et urbaines conduites de façon anarchique.

« Port et environnement: l'exemple italien ». Publié sur le site de l'AIVP en janvier 2011, octobre 2010, p.70-73.

43 Le *feeder*, c'est-à-dire la desserte des ports de second rang depuis les ports principaux qui concentrent les lignes maritimes internationales, renforce la position des ports dominants. Toutefois, le cabotage ne peut qu'harmoniser le développement du réseau des ports maritimes européens.

Les ports du Bénélux bénéficient d'un avantage naturel dû à leur position géographique idéalement située en Europe. Cet avantage naturel est adroitement exploité par une desserte terrestre optimale. Grâce à des plateformes multimodales situées en avant port, les ports comme Anvers ou Rotterdam sont en lien direct avec les réseaux autoroutiers, ferroviaires et fluviaux de l'Europe entière. Les principaux centres industriels du continent sont à moins de 24 heures de ces ports. Cependant, les ports du Bénélux apparaissent de plus en plus handicapés dans leur développement par une accessibilité tant routière que ferroviaire et les pouvoirs publics belges et néerlandais sont contraints de mettre en œuvre des investissements importants pour pallier ces problèmes: modernisation du port fluvial desservant Anvers dans le cadre du projet Rhin d'acier, construction d'une ligne ferroviaire dédiée au fret de Rotterdam à la frontière allemande dans le cadre du projet Betuwe.

Afin de répondre aux contraintes environnementales européennes, les ports routiers tendent à disparaître au profit de liaisons ferroviaires qui conduiraient à la création de nouvelles dessertes pour les zones logistiques sur l'espace portuaire ou voisin. Toutefois, ce développement nécessite de l'espace, peu existant aujourd'hui sur les zones portuaires compte-tenu de leur saturation⁴⁴.

Le trafic fluvial qui garantit l'accès aux ports, permet de desservir également l'hinterland des ports français, nécessaire au développement économique des ports, respectueux de l'environnement.

L'aménagement intégré des ports français est une réponse à une nécessité européenne. Afin de redevenir compétitifs vis-à-vis des voisins proches et de répondre aux contraintes en matière d'environnement, les ports français doivent mettre en place un aménagement qui est intégré. Le développement des ports pousse ces derniers à sortir de la ville⁴⁵. Cette externalisation conduit à une reconquête urbaine sur des espaces et des franges portuaires délaissées.

Afin d'augmenter l'attractivité des zones portuaires pour les installations industrielles, les ports procèdent à des travaux de remblaiement et d'aménagement des terrains qu'ils mettent à disposition.

Outre la nécessité de l'intermodalité des transports, du développement terrestre et du besoin d'espaces portuaires, les ports doivent également s'inscrire dans une politique de reconquête du paysage côtier, et le développement des ports, voire leur création, doit prendre en compte l'impact visuel et être en harmonie avec le paysage littoral.

Avec des enjeux économiques, touristiques et d'aménagements du littoral, les ports répondent à la nécessité d'un développement durable, car ils prennent en considération la nécessité de gérer de façon intégrée et concertée le littoral français, concilier l'ensemble des activités humaines, préserver le milieu marin et la valorisation des ressources dans une perspective de développement durable, avec la nécessité pour les ports de s'inscrire dans cette

44 Les schémas régionaux des transports veulent resserrer les liens entre la façade maritime et l'hinterland régional: intégration des plate-formes intérieures, accueil du trafic ferroviaire, renforçant la possibilité d'implanter des opérateurs ferroviaires de proximité qui contribueraient à unir les pôles logistiques avec les grands axes internationaux de transport fret. Cf SRT de la région Nord Pas de Calais, www.nordpasdecalais.fr. Également, www.portgot.be : le port de Göteborg apparaît comme un exemple européen en matière de desserte ferroviaire, améliorant la qualité de service et les coûts compétitifs appliqués. Le coût d'une escale à Göteborg et l'acheminement en train vers Stockholm est 40% moins cher qu'une escale à Hambourg avec transbordement par caboteur vers Stockholm.

45 C'est le cas de Marseille avec Fos, ou bien encore Dunkerque avec le port ouest.

gestion intégrée de la bande côtière.

Aujourd'hui, chaque projet doit prendre en compte la protection de l'environnement mais également avoir un aspect visuel, tant terrestre que maritime, compatible et en adéquation avec le trait de côte. Depuis quelques années, les pouvoirs publics ont essayé de mettre en adéquation développement portuaire et protection de l'environnement.

Les décideurs publics et privés doivent trouver un terrain d'entente afin que les différents projets puissent aboutir et réussir le challenge de la prise en compte de l'environnement en réduisant au maximum les impacts de l'ouvrage sur la nature environnante.

Même si une prise en compte de l'environnement dans le développement ou la création d'espace portuaire est devenu indispensable, les protecteurs de l'environnement considéreront toujours, à ce jour, que cela reste marginal par rapport à la nécessité du littoral et de ses écosystèmes marins. Jusqu'où la protection de l'environnement est-elle supérieure à celle du développement économique du territoire et du littoral, et surtout n'y a-t-il pas possibilité de concilier ces deux notions dans l'intérêt de chacun ainsi que dans l'intérêt général ?

Ainsi, le droit européen mais également le droit de l'environnement viennent bousculer le droit national français. Il en est de même pour le droit portuaire français qui subit, plus que des influences, des remises en cause importantes à travers ces deux branches de droit. Dès lors, les collectivités territoriales ont-elles vocation à gérer une activité économique ? Il faut ici souligner le caractère primordial des ports pour les Etats -plus de la moitié du commerce extérieur passe par les ports maritimes- et savoir s'il faut soumettre les ports à la loi du marché.

Les ports doivent-ils être gérés par des organismes de droit privé et sont-ils soumis à la concurrence, au risque de créer des situations de position dominante ? N'y a-t-il pas là une remise en cause de l'intérêt général et du service public portuaire et donc du pouvoir régalién, le port étant un élément de développement économique principal pour un Etat ?

N'y a-t-il pas existence d'un partenariat entre le public et le privé, coordination nécessaire au fonctionnement des ports ?

Depuis quelques décennies, le droit européen et le droit de l'environnement font leur apparition dans le milieu portuaire.

Comment le droit français s'adapte t-il au droit européen et environnemental, et arrive t-il à relever les défis qu'ils imposent ?

La monde portuaire français est-il capable de s'adapter aux contraintes environnementales et européennes ?

Ces deux droits fondamentaux entraînent des conséquences importantes dans la gestion portuaire française et remettent en cause l'approche traditionnelle française de la gestion portuaire (**Partie I**), et conduit inexorablement à la recherche d'un nouvel équilibre dans la gestion des ports par une entité publique (**Partie II**).

PARTIE I

La remise en cause de l'approche traditionnelle de la gestion des ports par une entité publique

La gestion des ports par une entité publique au regard du droit européen et environnemental soulève plusieurs interrogations.

Il convient notamment de savoir si la gestion des ports à la française est en droite ligne avec les contraintes communautaires et environnementales.

Le droit européen et le droit de l'environnement viennent ici bousculer et par la même redéfinir l'approche classique, l'approche française de la gestion portuaire (**Titre 1**). Cette refonte entraîne des conséquences importantes dans notre gestion des ports, notamment pour ce qui concerne la place de l'Etat dans les relations portuaires et les évolutions que cette refonte va entraîner dans la nouvelle gestion des ports français (**Titre 2**).

Titre 1

Les raisons de cette redéfinition: une refonte de l'approche classique par le droit européen et environnemental

En droit français, il existe une hiérarchie des normes, qui fait que le droit européen mais également les normes environnementales sont, depuis peu de temps, applicables aux textes législatifs français.

Les normes, européennes et environnementales, viennent redéfinir certaines notions et notamment la gestion des ports en l'espèce.

Ainsi, la définition de la gestion portuaire est, depuis quelques années, bousculée par le droit européen (**Chapitre 1**) mais également par des causes liées à l'environnement (**Chapitre 2**).

Chapitre 1

Une approche traditionnelle bousculée par des causes liées au marché européen

Le droit français a depuis de nombreuses années une vision particulière de certaines notions. Pour appréhender de manière concrète la gestion des ports en France, il convient de s'intéresser à la notion de service public, et plus particulièrement de service public portuaire.

En effet, les ports sont des ouvrages qui sont au service du public.

Le droit français a une notion traditionnelle du service public portuaire et de la gestion portuaire en général, notion remise en cause tant par le droit européen (**Section 1**) que par le droit de l'environnement (**Section 2**).

Section 1

La remise en question de la définition du service public portuaire par le droit européen

Le droit européen remet en cause (**Paragraphe 2**) l'approche que le droit français fait du service public portuaire (**Paragraphe 1**).

Paragraphe 1: L'approche française du service public portuaire

Il est assez difficile de définir précisément la notion de service public portuaire. En effet, cette notion apparaît comme imprécise et le droit français tend à en faire une interprétation extensive⁴⁶.

Dans la conception traditionnelle, deux idées définissent les activités du service public. Tout d'abord, le service public correspond à la satisfaction d'un besoin d'intérêt général. Ensuite, le service public relève en dernier ressort d'une autorité publique, directement ou indirectement.

Dès lors, on peut définir le service public comme une forme de l'action administrative dans laquelle une personne publique prend en charge, ou délègue, sous son contrôle, la satisfaction d'un besoin d'intérêt général.

Le service public portuaire à la française comporte des conséquences importantes (**B**), conséquences des principes qui s'appliquent à ce dernier (**A**).

46 V. L Bordereaux, « Le service public portuaire français », colloque du 8/11/2004 à La Rochelle.

A. Les critères du service public portuaire

L'organisation de l'activité portuaire dans un Etat et celle de la répartition des responsabilités entre le « public » et le « privé », pouvait être considéré comme contraire à la compétitivité entre ports.

En déterminant quelle est la prise en charge de chacun dans le service public portuaire, on pourrait penser qu'actuellement l'heure est à la privatisation, avec une échéance plus ou moins rapprochée.

Pourtant, en France, la gestion du service public, en gestation depuis plusieurs années, s'est assouplie pendant les années 80 et a fait l'objet de quatre lois entre 1993 et 1995, lois relatives à la délégation de service public.

L'absence de définition générale du service public entraîne des contradictions dans la notion de service public portuaire.

Malgré plusieurs courants doctrinaux qui ont vainement tenté de cerner la notion⁴⁷, définir le service public portuaire paraît difficile. Il s'agirait des « *prestations fournies par l'Autorité Portuaire ou pour son compte* »⁴⁸. Sa nature diffère selon l'activité portuaire prise en considération et ses principes sont affectés dans leur application⁴⁹.

Le service public portuaire français est apparu avec la loi du 29 juin 1965 créant les ports maritimes autonomes⁵⁰ français. Aux termes de cette loi, les ports autonomes sont définis comme des établissements publics de l'Etat. À ce titre, le port a des missions précises et variées comme les travaux d'extension et d'aménagement portuaire, l'entretien des infrastructures portuaires, la police portuaire, la gestion du domaine immobilier qui lui est affecté, l'exploitation de l'outillage public du port.

47 V. P Delvolvé, « Service public et libertés publiques », RFDA, 1985, p.1. J Chevallier, « Le service public: que sais-je? », 1987.

48 V. L Bordereaux, « Le service public portuaire français », colloque de La Rochelle, 8 novembre 2004.

49 V. JM Bécet et R Rézenthel, « Dictionnaire juridique des ports maritimes et de l'environnement littoral », Presses Universitaires de Rennes, 2004.

50 Loi n°65-491 du 29 juin 1965 relative à la création des ports autonomes.

La police portuaire⁵¹ peut se définir comme l'activité de l'autorité portuaire exercée dans le cadre de la sécurité du port. La police portuaire a, en priorité, pour mission l'organisation de l'accueil des navires, de leurs mouvements dans le port ainsi que de veiller à l'utilisation normales des installations portuaires. Ce sont les officiers et surveillants de port qui ont l'attribution de ces missions. Tout capitaine de navire, dans la limite d'un port maritime, doit obéir aux ordres donnés par les officiers de port, officiers de port adjoints, surveillants de port et auxiliaires de surveillance concernant les mesures de sécurité et de police destinées à assurer la protection et la conservation du domaine public des ports maritimes⁵². Le fait de ne pas obéir aux ordres est puni d'une amende égale au montant de l'amende contraventionnelle de 5e classe⁵³.

Les officiers de port, adjoints et surveillants, veillent à l'éclairage et au balisage des ports⁵⁴; ils règlent l'ordre d'entrée et de sortie des navires⁵⁵, ils surveillent les opérations de débarquement, d'embarquement et de chargement des navires⁵⁶.

L'exploitation des outillages publics est également une mission fondamentale⁵⁷. Les outillages publics du port sont, entre autres, les engins de manutention que le port met à la disposition des usagers, comme les grues et portiques, les hangars destinés à stocker les marchandises, les bassins qui servent à réparer les navires.

Les outillages publics peuvent être soit gérés par le port lui-même⁵⁸ soit concédés⁵⁹ à

51 Cf Code des ports maritimes, livre III, version consolidée au 9 mai 2011.

52 Code des ports maritimes, livre III, titre III relative à la police de grande voirie, art R.330-1 créé par décret n° 2009-476 du 17 juillet 2009, art 4, version consolidée en date du 9 mai 2011.

53 Art R.330-1 al 2 du code des ports maritimes, livre III, titre III, police de grande voirie, version consolidée en date du 9 mai 2011.

54 Art R.341-1 du code des ports maritimes, Livre III, titre IV, Chap 1 relatif à la police de la signalisation, modifié par décret n°2009-876 du 17 juillet 2009, version consolidée en date du 9 mai 2011

55 Art R.111-12 modifié par décret 99-782 du 9 septembre 1999, art 3 JORF 11 septembre 1999, code des ports maritimes, partie réglementaire, livre I, titre I, chap I, section 5 relative aux services et activités connexes et annexes, version consolidée en date du 9 mai 2011.

56 Art R.342-1 du code des ports maritimes, livre III, titre IV, chap 2 relatif au chargement et déchargement des navires vraquiers, créé par décret n°2009-476 du 17 juillet 2009, version consolidée du 9 mai 2011.

57 Art R.115-7 du code des ports maritimes, partie réglementaire, livre I, titre I, chap V, section 2, sous-section 1 relative aux dispositions générales des outillages et terminaux, art modifié par décret n°99-782 du 9 septembre 1999, art 11, JORF 11 septembre 1999, version consolidée du 9 mai 2011.

58 Art R.115-8 code des ports maritimes, partie réglementaire, livre I, titre I, chap V, section 2, sous-section 2 relative à la gestion des outillages par le port lui-même, art modifié par décret n°99-782 du 9 septembre 1999, art 11, JORF 11 septembre 1999, version consolidée du 9 mai 2011.

59 Art R.115-9 code des ports maritimes, partie réglementaire, livre I, titre I, chap V, section 2, sous-section 3 relative aux outillages publics concédés, art modifié par décret 2000-682 du 19 juillet 2000, art 3, JORF du 21 juillet 2000.

un tiers. La notion d'outillage public apparaît donc comme une notion large qui ne doit pas être confondue aux outillages privés qui appartiennent en totalité aux entreprises⁶⁰.

Les outillages publics appartiennent à l'autorité portuaire et sont loués aux usagers qui en ont besoin, comme par exemple les entreprises de manutention.

Ainsi, toutes ces missions énumérées dans la loi du 29 juin 1965 et dans le code des ports maritimes, sont des activités de service public, c'est-à-dire des activités d'intérêt général assurées par l'autorité portuaire.

Comme toute activité de service public, elles sont régies par les règles du service public, à savoir la continuité⁶¹ du service public⁶², l'égalité des usagers devant le service public⁶³ et l'adaptabilité du service public⁶⁴.

Le service public portuaire n'est pas défini en droit français.

Cette absence de définition incite le législateur à ne pas restreindre le champ de l'intervention publique et conforte le fait que le service public portuaire est une construction jurisprudentielle qui s'est construite à travers des décisions successives de la juridiction administrative⁶⁵.

Selon R Rezenhel, « *la doctrine estime à présent que les critères du service public s'estompent et que le service public se définit moins par son objet que par son régime* ».

A l'heure actuelle, le Conseil d'Etat reconnaît 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 publique⁶⁶, que cette activité implique ou non la mise en œuvre

60 Art R.115-13 code des ports maritimes, modifié par décret 99-782 du 9 septembre 1999, art 11, et art R.115-14, modifié par décret 2005-1792 du 28 décembre 2005, art 1, JORF 4 janvier 2006, code des ports maritimes, partie réglementaire, livre I, titre I, chap V, section 2, sous-section 4 relative à l'autorisation des outillages privés et d'exploitation de terminal, version consolidée du 4 mai 2011.

61 JP Gilli et divers, « La continuité des services publics », 1973.

62 CE 7 juillet 1950, Dehaene, Gr. Ar. n°77.

63 CE 10 mai 1974 Denoyez, AJDA, 1974, p.311; CE 2 décembre 1987, Cne de Romainville, RFDA, 1988, n°3, p.414, concl J Massot.

64 CE 25 juin 1948, Société du Journal l'Aurore, Gr. Ar. n°70.

65 CE 19 octobre 1956 Sté le Béton, Gaja n°75.

66 Lhuillier, « Nouvelles réflexions sur le service public », D, 1957, Chr p 71; Chapus, RDP 1968, p.235; Cf la critique de cette théorie par Amselek, AJ 1968, p.492, et Truchet, « Label de service public et statut de service public », AJDA 1982, p.427; Jourdan, « La formation du concept de service public », RDP 1987, p.89; Stirn, «La conception française du service public », CJEG 1993, p.299.

de prérogatives de puissance publique⁶⁷.

Pour le Conseil d'Etat, il s'agit dans un premier temps de déterminer s'il existe une mission de service public, puis d'examiner le contenu des obligations de service public qui peuvent être imposées à l'utilisateur du domaine, parmi lesquelles le régime rigoureux du domaine portuaire⁶⁸.

Au niveau des activités, le remorquage est une activité de service public portuaire du fait que ses conditions d'exercice sont imposées par l'autorité portuaire⁶⁹.

Le pilotage, quant à lui, est considéré comme un service public⁷⁰ du fait notamment de l'obligation aux navires d'y avoir recours et parce que le pilotage fait appel à un impératif de sécurité⁷¹.

Le service public est une notion française par excellence et on s'est souvent interrogé sur sa survie face à un droit européen qui définit le service public comme un frein au libre-échange.

Le service public, et donc le service public portuaire qui en découle, se caractérise par plusieurs principes qu'il convient de rappeler de manière succincte.

Le premier principe, et sans nul doute le plus important, est celui de la continuité⁷². Le Conseil d'Etat lui a reconnu la valeur de principe général du droit en reconnaissant la nécessité de concilier le droit de grève et la continuité des services publics⁷³. Le Conseil Constitutionnel lui a attribué une valeur constitutionnelle dans sa décision du 25 juillet 1979⁷⁴.

Ces positions viennent conforter les conclusions de l'arrêt Winkell de 1909 selon

67 TC 10 juillet 1965, Sté Bourgogne Bois, Rec Lebon p.586; CE 24 juin 1960 Dubonnet, D 1960 p.631; CE 15 février 1961, Werquin, D 1961, p.611; CE 13 octobre 1978, ADASEA du Rhône, D1979, p.249, note Amsselek et Waline; TC 6 novembre 1978 Bernardi, AJ 1979, n°1, p.35; décision du Conseil Constitutionnel n° 86-224 du 23 janvier 1987 qui se réfère à l'exercice de prérogative de puissance publique pour donner une base constitutionnelle à la compétence, et partant à l'existence même de la juridiction administrative.

68 Code des ports maritimes, version consolidée du 9 mai 2011, partie réglementaire, livre I, titre I, chap III, section 4 relative au régime domanial, art R.113-22 à R.113-25, modifiés par les décrets n°2004-1175 du 4 novembre 2004, art 7, n° 99-782 du 9 septembre 1999, art 9, n°2007-397 du 22 mars 2007, art 2.

69 TC 18 octobre 1999, Aéroport de Paris et Cie nationale Air France c/ TAT European Airline SARL.

70 CE Section, 2 juin 1972, « Fédération française des syndicats professionnels de pilotes maritimes », Rec. CE, p.407; AJDA 1972, p.647, concl M Rougevin-Baville.

71 V. R Rezenthel, « Le pilotage dans les eaux portuaires », DMF 1988, p.355.

72 Cf « La grève dans les services publics », colloque de Montpellier, 1988, RFDA, n°5, p.805 et s.

73 CE 7 juillet 1950, Dehaene, Gr. Ar. n°77.

74 CC 25 juillet 1979, AJ, 1979, n°9, p 46, note A Legrand, AJ 1980, p.191.

lequel « *la continuité est l'essence même du service public* »⁷⁵.

Ainsi, un concessionnaire peut se voir imposer au titre de ses obligations, dans le cadre de la satisfaction normale des besoins d'intérêt général, un service minimum à assurer en cas de grève.

Ce principe restreint le droit de grève et impose aux dockers de procéder au dépôt d'un préavis 5 jours avant la date de la grève⁷⁶, le service de manutention étant considéré comme un service public. Ce principe de continuité du service public est conforté par la Convention de Genève qui énonce le libre accès aux ports maritimes et de commerce⁷⁷.

La seconde caractéristique du service public portuaire est celle de l'égalité. Le principe d'égalité a été posé en droit par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et sa valeur constitutionnelle a été reconnue par le Conseil Constitutionnel en 1979⁷⁸.

Pour le droit portuaire, il s'agit de s'intéresser à l'égalité des usagers sur la tarification de l'utilisation de l'outillage public portuaire. Cette notion d'égalité de tarifs peut cependant subir quelques exceptions dès lors que la différenciation de tarifs résulte d'une différence de situations, comme par exemple la taille du navire qui utilise le quai⁷⁹, ou d'une nécessité d'intérêt général⁸⁰ concernant les conditions d'exploitation d'un ouvrage.

La transparence découle du principe d'égalité et permet notamment aux usagers du service public portuaire d'avoir accès à certains documents administratifs.

Les usagers sont entre autre consultés sur les tarifs et sur les conditions d'utilisation de l'outillage public au moment de leur approbation⁸¹.

La loi Sapin de 1993⁸² était venue renforcer la notion de transparence existante.

Ainsi, le service public portuaire fait obligatoirement l'objet d'une publicité⁸³.

75 CE, 7 août 1909, Winkell, Rec, p.826, Req. n°37.317, concl Tardieu.

76 Art L.2512-1 à 5 du code du travail précisant l'exercice du droit de grève dans le service public.

77 Convention de Genève du 9 décembre 1923, « Convention et statut sur le régime international des ports maritimes », annexes, statuts, art 2.

78 CC, Déc n°79-107 DC, 12 juillet 1979, JO du 13 juillet 1979, Rec p.31.

79 Code des ports maritimes, partie réglementaire, livre II, droits de ports et de navigation, art R.211-1 à R.211-11.

80 CE 10 mai 1974, Denoyez, AJDA 1974, p.311; CE 2 décembre 1987, Cne de Romainville, RFDA, 1988, n°3, p.414, concl J Massot.

81 Code des ports maritimes, partie réglementaire, livre II, art R.211-2 modifié par décret 2001-566 du 29 juin 2001 art 5 pour les ports autonomes, et art R.211-2-1 créé par décret 2008-1032 du 9 octobre 2008 art 4 pour les grands ports maritimes, version consolidée du 9 mai 2011.

82 Loi dite « Sapin » 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.

83 Code des ports maritimes, livre II partie réglementaire, art R.211-2 et R.211-2-1, et s.

Le service public est évolutif et c'est pourquoi il est difficile à cerner.

L'intérêt général varie avec le temps et le régime des services publics doit pouvoir évoluer selon ses exigences.

C'est de là que découle le dernier pilier du service public qui est l'adaptabilité, ou le pouvoir de modifier le régime du service. Dès lors, ni les agents, ni les usagers ne peuvent se prévaloir d'un droit acquis au maintien du statut en vigueur au moment où ils sont entrés en relation avec le service. Les hausses de tarifs sont immédiatement applicables aux usagers, même lorsqu'ils sont liés au service par un contrat d'abonnement sous réserve du respect du principe de non-rétroactivité⁸⁴.

Au niveau européen, s'ajoutent la liberté de circulation des personnes⁸⁵ et des marchandises⁸⁶ ainsi que la liberté d'établissement⁸⁷ et de prestations⁸⁸. Dès lors, n'importe quel opérateur est censé pouvoir s'installer dans un port et même concurrencer les opérateurs déjà en place⁸⁹.

Tout service public relève enfin d'une autorité publique.

Alors que celle-ci ne possède qu'un pouvoir de contrôle sur l'activité privée, le service public relève d'elle. L'autorité publique en assume la responsabilité devant l'opinion. Tous les services publics sont rattachés à l'Etat ou à une collectivité territoriale dont les représentants exercent sur eux un pouvoir. Les services publics sont nationaux, régionaux, départementaux ou communaux.

Même s'il existe toujours un pouvoir effectif sur la gestion au profit de l'autorité publique, la subordination qui en résulte comporte des degrés.

84 CE 25 juin 1948, Sté du journal « l'Aurore », Gr. Ar. n°70.

85 CJCE 4 décembre 1974, Van Duyn c/home office, aff 41/74, Rec p.1337; CJCE 15 décembre 1995, Bosman c/UEFA, aff C-415-93, juris-classeurs, J-Cl Europe, fasc 601.

86 CJCE Commission c/ Italie, 1e juillet 1969, aff 24/68; CJCE 11 juillet 1974 procureur du roi c/ Dassonville, aff 8/74, Rec p.837; CJCE 24 novembre 1993, Keck et Mithouard, req n° C-267/91 et C-268/91.

87 CJCE, 30 novembre 1995, Gebhard, aff C-55/94, juris classeurs, J Cl, Civil, Annexes, fasc 10.

88 CJCE Cour plénière, 10 mai 1995, Alpine investments, aff 384/93, Rec. p. I-1141.

89 Règlement CEE n°4055/86 du 22 décembre 1986 portant application de la libre prestation de services aux transports maritimes entre États Membres, et entre États Membres et Pays tiers, JO L-378 du 31 décembre 1986.

Le service peut relever directement et exclusivement de l'autorité.

Mais celle-ci peut en revanche déléguer à une personne privée de la gestion courante et se borner à intervenir sur quelques points essentiels. On passe par un simple pouvoir de contrôle que l'autorité publique se réserve sur certaines activités privées.

En conclusion, on est en présence d'un service public quand le régime de l'activité considérée fait référence à la poursuite du but envisagé.

C'est le principe dit de « la proportionnalité des moyens aux fins », parfois présenté comme caractéristique du service public.

Mais en vertu de ce principe même, sur l'importance des règles de droit public dans l'importance du régime, la qualification de service public n'offre aucune précision.

De plus, un certain nombre d'activités privées d'intérêt général, qui n'ont certainement pas la qualité du service public, relèvent pour partie, elles aussi, du droit public⁹⁰.

Cependant, il existe quelques principes importants, communs à tous les services et inhérents à la qualification du service public.

Ils se rattachent à la finalité qui reste l'élément majeur de la notion: la sauvegarde de l'intérêt général dans ses deux aspects, l'intérêt de la collectivité et la satisfaction des besoins individuels que les activités privées ne peuvent suffire à assurer.

Leur application rigoureuse dans les services administratifs est plus hésitante dans les services industriels.

La vision française du service public entraîne des conséquences importantes dans la gestion des ports vis-à-vis du droit européen.

Après avoir défini la notion de service public portuaire, et précisé la distinction entre le service administratif et le service industriel et commercial, on peut s'apercevoir que le service public portuaire « à la française » crée des situations de monopoles qui sont contraires et prohibées par le droit européen.

⁹⁰ CE 21 mai 1976, groupement d'intérêt économique Brousse-Cordell, AJ 1977, p.42; F Moderne, « Sur une distinction délicate entre mission d'intérêt général et mission de service public », AJ 1977, p.144.

B. Les conséquences d'un service public portuaire « à la française »

On a trop souvent tendance, en France, à confondre service public et monopole.

Or, de nombreux services publics sont exercés dans un cadre concurrentiel. Dans certains cas, il y a effectivement monopole quand le service utilise des infrastructures qu'il serait trop onéreux, voir absurde de copier pour introduire la concurrence⁹¹.

Il s'agit là d'une situation de monopole naturel⁹². C'est le cas par exemple du réseau ferroviaire, du réseau de transport de l'électricité, de la distribution du courrier...

La jurisprudence européenne fait référence dans ce cas aux droits exclusifs et spéciaux. Ainsi, dans l'arrêt GT Link⁹³ relatif à la fixation par une entreprise propriétaire d'un port maritime et exploitant une ligne de ferry en concurrence avec d'autres opérateurs, la Cour a rappelé l'exigence posée dans l'arrêt du port de Gênes⁹⁴ selon laquelle une entreprise titulaire d'un droit exclusif ne peut pratiquer des prix excessifs ou discriminatoires et doit opter pour une politique de prix transparents.

Mais l'arrêt ne permet pas de remettre en cause l'existence même de ces droits étatiques.

La règle qui prévoit que l'autorité administrative ne peut établir un monopole soit au profit de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un établissement public, soit au profit d'une personne privée qui gère un service public, dans le cas où ce monopole n'a pas été consacré par la loi, demeure applicable lorsque le siège du service dépasse le cadre du domaine public.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat a jugé que la chambre de commerce et d'industrie de Toulon et du Var n'avait pu légalement consentir à une entreprise chargée d'un service public de transport maritime l'exclusivité de l'accès aux installations portuaires pour assurer la liaison entre le continent et l'île de Porquerolles.

En effet, la mer reste une « chose commune » au sens de l'article 714 du code civil. L'autorité portuaire peut réglementer l'usage des installations pour répondre aux nécessités du

91 Revue Europe, novembre 1998, communication n°377.

92 TPICE, 15 septembre 1998, European night services, aff 374/94, Rec 3141.71.

93 CJCE GT Link, 17 juillet 1997, aff C-242-95, Rec f, p.449 point 26.

94 CJCE Port de Gênes, 10 décembre 1991, C-179-90, Rec p.1-5889.

fonctionnement du port mais non pour protéger de la concurrence un service public de transport maritime⁹⁵.

Il apparaît ainsi en France que les Chambres de Commerce et d'industrie ne soient pas mises en concurrence à l'heure actuelle. Les esprits commencent tout doucement à évoluer et le recours aux CCI n'est plus systématique⁹⁶.

L'intérêt principal d'un service public assuré par l'Etat réside dans le fait que ce service ne peut être rendu dans les mêmes conditions par des acteurs privés.

En revanche, la gestion publique de certains secteurs économiques peut conduire à des monopoles d'Etat pouvant nuire à l'efficacité.

Le service rendu serait alors de moindre qualité et plus cher que s'il était soumis à la concurrence⁹⁷.

Toutefois, un monopole d'Etat pourrait être à l'inverse plus avantageux pour l'utilisateur dans la mesure où le but de la structure d'Etat n'est pas d'être rentable, de gagner de l'argent, mais de fournir un service d'une certaine qualité pour la collectivité⁹⁸.

Il n'existe aucune définition du port⁹⁹, pourtant son intérêt pour le commerce a été reconnu depuis longtemps¹⁰⁰.

Jusqu'au 20e siècle, il existait un phénomène de maritimisation du commerce. Le commerce maritime était contrôlé par une poignée d'armateurs. Ces derniers décidaient des trafics et participaient financièrement à l'équipement des ports¹⁰¹. Après le déclin de cette « caste », l'activité portuaire a été reprise par l'Etat sous couvert du service public.

La notion de service public tentera de rattraper l'évolution du commerce international et se verra confrontée à un vaste mouvement de libéralisation.

95 CE Sect 9 octobre 1981, CCI de Toulon et du Var, Rec 366; AJ 1981.579, chr Tiberghien et Lasserre.

96 Les CCI sont aujourd'hui soumises aux appels d'offres dans le cadre du renouvellement des concessions ou lorsque la nature ou la dimension portuaire change.

97 CE 19 juin 1964, Shell Berre, Rec p.344; journal du droit international 1964, p.794.

98 Cf Coquelin et Guillaumin, « Dictionnaire de l'économie politique », 1854.

99 R Rezenhel, « Le port maritime à la recherche d'une identité », revue espaces et ressources maritimes, 1998, n°12, p.167, ed Pédone.

100V. J Grosdidier de Matons, « Le régime administratif et financier des ports maritimes », librairie générale de droit et de jurisprudence, 1969.

101V. P Masson, « Histoire du commerce français dans le levant du XVIIe siècle », éd. Hachette, 1897.

Désormais, les ports sont considérés comme des entités commerciales et le service public assuré dans un port ressemble de plus en plus à l'exercice d'une activité commerciale.

Le développement portuaire s'inscrit désormais dans une dynamique marchande.

Concernant le domaine du port, les dépendances font partie en principe du domaine public mais il existe également un domaine privé portuaire¹⁰².

L'intérêt du domaine public maritime artificiel, c'est-à-dire la partie du littoral qui a fait l'objet d'un aménagement par l'homme comme un port maritime par exemple, s'accroît avec l'importance de l'activité portuaire et du contexte concurrentiel qui s'y rattache. Cela soulève la question pour l'Etat de la conciliation entre l'intérêt général et la rentabilité, notion contradictoire par excellence, ou plus exactement entre le principe d'inaliénabilité caractérisant le domaine public et l'impératif de sa valorisation économique.

Le principe d'inaliénabilité a été énoncé pour la première fois dans l'édit de Moulin de 1566¹⁰³. C'est la notion fondamentale autour de laquelle s'est construit le concept de domaine public. Le domaine public trouve sa source dans l'ancien droit et l'inaliénabilité s'est approfondie avec la période révolutionnaire où les biens de la couronne deviennent ceux de la Nation¹⁰⁴. En 1790, les lois du 22 novembre et 1er décembre¹⁰⁵ créent le code domanial selon lequel la vente des biens nationaux est interdite sans l'accord préalable du corps législatif.

L'article 538 du code civil fait référence au domaine public et énumère les biens insusceptibles de propriété privée: «...*les fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades et généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles de propriété privée, sont considérées comme des dépendances du domaine public* »¹⁰⁶.

102 En ce sens, J Rosgovas, « L'utilisation du domaine public portuaire », mémoire de Master II droit maritime et des transports, CDMT, 2005.

103 Edit de Moulin, promulgué en février 1566, relatif à l'inaliénabilité du domaine de la couronne.

104 V. Max Gallo, « La révolution française: aux armes citoyens », éd Xo, février 2009.

105 En ce sens Arbousset, studyrama, « Droit administratif des biens: domaine des personnes publiques... », p.31.

106 Art 538 code civil, éd Dalloz, p.455; sur la procédure de délimitation domaine public maritime, voir loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, art 26; sur le régime du domaine public des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements, voir code général des collectivités territoriales, art L.1311-1 à L.1311-4; sur la constitution des droits réels sur le domaine public artificiel de l'État et des établissements publics de l'État, voir loi n°94-631

C'est en 1806 que Pardessus, dans son « traité des servitudes »¹⁰⁷, introduit la notion d'affectation à l'usage du public et au service d'intérêt général qui deviendront des critères de la domanialité publique consacrés par la jurisprudence.

En 1833, Proudhon précise la dualité du domaine de l'État et distingue les biens qui méritent une protection particulière parce qu'ils répondent au besoin de la société, qui composent le domaine public, de ceux qui ne le sont pas¹⁰⁸.

Cette protection sera mise en œuvre par le respect du principe d'inaliénabilité à la fois par les personnes privées mais aussi par l'État, qui n'a qu'un droit de garde sur le domaine public.

La conséquence réside dans la nullité des ventes des biens du domaine public, l'impossibilité d'exproprier le domaine public, l'imprescriptibilité et enfin l'impossibilité de constituer des droits réels sur le domaine public.

Cependant, dans un arrêt du Conseil d'État de 1982¹⁰⁹, le juge a considéré comme licite une concession d'endigage réalisée dans le but de régulariser une concession précédemment annulée par la juridiction administrative.

L'interdiction que le domaine public soit l'objet d'une procédure d'expropriation est concomitante avec le souci de maintenir certaines activités répondant à la satisfaction de l'intérêt général.

L'imprescriptibilité du domaine public ne permet pas au particulier d'intenter une action possessoire à l'encontre de l'administration qui est gardienne du domaine.

Il en résulte l'impossibilité de démembrer la propriété du domaine, la jurisprudence allant même jusqu'à ignorer le déphasage des règles de la domanialité publique avec la réalité économique.

Dans un arrêt de 1985¹¹⁰, le Conseil d'État a déclaré le bail emphytéotique, à savoir de très longue durée, accordé par une commune à une association, incompatible avec le régime de la domanialité publique.

du 25 juillet 1994 et art L.34-1et s du code du domaine de l'État.

107 V. Pardessus, « Traité des servitudes », 1806, éd Dalloz, tome 16 p.374.

108 V. Proudhon, « Traité des droits d'usufruit, d'usage, d'habitation et de superficie », 5 tomes, librairie de droit et de jurisprudence de H Tarlier, 1833.

109 CE 5 novembre 1982, Schwetzoff, Rec 369, AJDA 1983 p.537.

110 CE Sect 6 mai 1985, Association Eurolat c/ crédit Foncier de France, Rec CE p.141; AJDA 1985, p.620, note Fatome et Moreau.

Les règles relatives au domaine public portaient atteinte au développement économique en décourageant les entreprises privées de s'y implanter du fait de la situation précaire qu'elles devaient apporter.

Le milieu portuaire, particulièrement concerné par ce frein à l'essor commercial des ports, a manifesté son inquiétude lors d'un conseil des communautés portuaires du 9 juillet 1992 consacré aux « aspects domaniaux et procédures foncières ».

La libéralisation des règles permettant de respecter les exigences économiques et concurrentielles portuaires a débuté dans les années 90, sans pour autant remettre en cause les règles traditionnelles qui subsisteront plus tard.

La loi du 25 juillet 1994¹¹¹ a ouvert la possibilité aux ports autonomes de délivrer des titres d'occupation sur le domaine de l'État qui leur était confié¹¹².

Cette loi ne portait que sur le domaine de l'État et ne concernait donc que les ports de commerce relevant de la compétence de l'État, les ports autonomes et les ports d'intérêt national, car depuis la loi du 22 juillet 1983, les ports de commerce, de pêche et les ports de plaisance ont été décentralisés au niveau du département et de la commune¹¹³.

La loi du 25 juillet 1994 fait apparaître la volonté d'améliorer le partenariat entre le secteur public et le secteur privé, mais elle marque également l'incapacité de l'État à subvenir aux besoins de certaines activités dans les ports dont il a la charge.

L'État avait commencé ses réformes au début des années 90, après avoir fait état de l'insuffisance de la compétitivité des ports français par rapport aux ports des voisins européens¹¹⁴. L'État a alors engagé une réforme de la filière portuaire face à ce constat critique.

Une politique portuaire implique toutefois des investissements très importants pour lesquels l'État ne peut plus faire face pour les ports dont il a la charge. Aussi, le partenariat

111 Loi 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.

112 Loi du 25 juillet 1994 complétée par le décret n°95-595, et décret n°96-1058.

113 Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, titre II section I, des ports et voies d'eau.

114 V. rapport public de la cour des comptes sur la politique portuaire française, « Les ports français face aux mutations du transport maritime: l'urgence de l'action », juillet 1986.

entre le public et le privé tendra à se développer.

Ainsi, certains ports ont été privatisés dans des pays de l'Union Européenne même si en France, l'opinion publique reste fortement attachée à la notion de service public.

Au sein des ports, pour qu'un bien fasse partie du domaine public, ce dernier doit cumuler propriété publique et affectation publique. C'est l'ensemble des biens, surtout des immeubles, appartenant aux ports et qui servent les besoins du service public portuaire¹¹⁵.

Ces biens sont les hangars publics, les quais portuaires, les terrains aménagés où sont implantées les entreprises du port.

Afin d'exercer leurs activités, les entreprises du port doivent être titulaires d'une autorisation, délivrée par l'autorité portuaire, leur permettant d'occuper le domaine public portuaire¹¹⁶.

L'autorité portuaire peut y mettre fin à tout moment, pour un motif d'intérêt général, comme pour la réalisation de travaux publics sur le port.

Avec la loi de 1994, le législateur a voulu sécuriser les investissements privés sur les zones portuaires. Aujourd'hui, les occupants privatifs du domaine public portuaire sont propriétaires des constructions qu'ils réalisent.

Toutefois, ce droit prend fin à l'échéance du titre, et les constructions réalisées par l'entreprise deviennent gratuitement la propriété de l'administration.

L'espace portuaire n'est pas seulement le lieu d'exercice des missions de service public de l'administration portuaire. Cet espace accueille bon nombre d'entreprises portuaires qui sont spécialisées dans le stockage des marchandises, ou bien encore dans la manutention.

La question à se poser est de savoir si elles gèrent un service public ou non car les activités de services publics sont soumises aux lois du service public¹¹⁷.

On est passé d'une conception large du service public portuaire, acquise par les juges

115 V. L. Bordereaux, « Le service public portuaire français », colloque de La Rochelle du 8 novembre 2004; JM Bécet et R Rézenthel, « Dictionnaire juridique des ports maritimes et de l'environnement littoral », Presse Universitaire de Rennes, 2004.

116 Loi 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.

117 Cf supra, principe de continuité, d'égalité, d'adaptabilité.

et la doctrine des années 1950, à une conception plus étroite influencée par le droit européen.

Ainsi, aujourd'hui, en France, on ne peut plus définir la manutention en tant que service public comme c'était le cas auparavant¹¹⁸, contrairement au pilotage qui est lié à la sécurité portuaire.

On s'aperçoit que la vision française apparaît dépassée et que le droit européen ne tolère plus une telle traduction de cette notion et conteste l'approche traditionnelle que le droit français en a fait.

118 CE 5 mai 1944, Cie maritime de l'Afrique orientale, Rec 129, D 1944, 164, concl Chenot.

Paragraphe 2: Une approche contestée par le droit européen

Sans accepter la notion française, la Communauté européenne s'est attribuée elle-même une notion de service d'intérêt économique général dont la jurisprudence de la cour de justice des communautés européennes a précisé le contenu.

La CJUE a reconnu pour un port que son « *exploitation était nécessaire pour l'intérêt général* ». La mission d'intérêt général doit être confiée par un acte de puissance publique.

L'heure est aujourd'hui à un contexte européen de libéralisation économique et de désengagement financier de l'État au niveau national, ainsi qu'un interventionnisme croissant du privé.

On peut s'interroger sur la nécessité de maintenir un service public avec ses contraintes ou de se tourner vers une privatisation de l'activité portuaire.

Qu'il s'agisse du service public français ou du service d'intérêt économique général européen, tous les deux obéissent globalement aux mêmes principes avec toutefois des contraintes supplémentaires imposées par l'Europe.

Depuis plusieurs décennies, le service public a été confronté aux mutations économiques et sociales¹¹⁹ sans toujours parvenir à s'adapter à ces évolutions.

Actuellement, il est soumis à une nouvelle épreuve: celle de son adaptation aux règles du droit européen.

Ainsi, la notion française de service d'intérêt général **(A)** n'étant pas reconnue par le droit européen, il conviendra de prendre en considération les services d'intérêt économique afin de soumettre le secteur public économique aux contraintes du droit européen de la concurrence **(B)**.

119 V. O.Montel Dumont, « Les services publics », chap 2: « Les services publics face aux mutations économiques et sociales », n°339, La Documentation Française, juillet/août 2007.

A. Du service d'intérêt général français au service d'intérêt économique général reconnu par le droit européen

L'Union Européenne ne fait expressément référence à la notion de service public que dans le cadre des transports¹²⁰.

La législation et la jurisprudence européennes utilisent les concepts plus précis de service d'intérêt général et de service d'intérêt économique général.

Les services d'intérêt général (SIG) sont les prestations adressées aux administrés par les pouvoirs publics, soit directement, soit par délégation à des tiers.

Les services d'intérêt économique général (SIEG) sont une sous-catégorie des SIG relevant du secteur marchand.

Il n'existe pas de réglementation des SIG dans leur ensemble au niveau européen. Les SIG restent donc de la compétence des États membres ou des collectivités locales¹²¹. La Commission a toutefois reconnu que les services d'intérêt général étaient au centre du modèle européen de société.

En France, l'organisation des services publics est sectorielle et ces derniers sont classés en trois catégories: les fonctions régaliennes¹²², souveraineté de l'État, le secteur non-marchand¹²³ représentant des services gratuits, et le secteur marchand¹²⁴, représentant des services commerciaux sous contrôle de la collectivité.

En Allemagne, l'organisation des services publics est géographique et non sectorielle

120 Cf art 93 du TFUE de Lisbonne signé le 13/12/2007 et entré en vigueur le 1er/12/2009: « sont compatibles avec le présent traité les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public ».

121 V. la communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions – livre blanc sur les services d'intérêt général, Com/2004/0374.

122 Les services régaliens sont la justice, la police, la défense nationale, les finances publiques et l'administration générale et locale.

123 Le secteur non marchand est financé essentiellement par l'impôt. Il s'agit de l'enseignement, la santé, la sécurité sociale, l'aide sociale, la culture, l'assainissement et la gestion des infrastructures comme les routes, voies ferrées, ports, aérodromes.

124 Le secteur marchand sont les transports, l'énergie, l'eau potable, les services postaux, les télécommunications.

comme en France¹²⁵.

L'Union Européenne s'intéresse en revanche de près aux services d'intérêt économique général (SIEG)¹²⁶. Les SIEG sont mentionnés à plusieurs reprises dans les traités de l'Union Européenne sans toutefois les définir précisément.

La commission et la cour de justice tentent de concilier, dans le cadre des SIEG, le respect des missions de service public avec le principe de libre concurrence¹²⁷, principe fondamental de la politique économique de l'Union européenne¹²⁸.

En dehors des services régaliens, tous les autres services publics doivent alors être ouverts à la concurrence.

Cette nouvelle approche du droit européen remet en cause certains concepts auxquels la France est attachée, comme celui qui prévoit que certains services publics soient en position de monopole.

Le droit de l'Union Européenne ne distingue pas les entreprises publiques des entreprises privées et toutes ces entreprises tombent sous le coup de la concurrence.

De plus en plus, le droit européen nous oblige à penser service public dans un environnement concurrentiel, remettant en cause la finalité propre au service public par rapport à l'entreprise privée.

Par ailleurs, l'article 110-2 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne prévoit, concernant les entreprises chargées de la gestion de services publics d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal, que ces dernières peuvent bénéficier d'un assouplissement des règles de la concurrence.

En effet, leur soumission à celle-ci a lieu *« dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui*

125 Alors qu'en France, c'est une entité nationale qui gère de manière centralisée le service public d'un secteur, en Allemagne ce sont des entreprises municipales qui gèrent un ensemble de services publics de plusieurs secteurs différents..

126 V. la communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions – livre blanc sur les services d'intérêt général, Com/2004/0374.

127 Art 106 du TFUE du 1er/12/2009 affirme le principe de libre concurrence lorsqu'il précise que *« ...les États membres en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs n'édicent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues aux articles 6 et 105 à 115 inclus »*.

128 Cf S Braconnier, « Droit des services publics », PUF, novembre 2003 .

leur a été impartie »¹²⁹.

La cour de justice de l'union européenne a eu l'occasion de préciser ce qu'il fallait entendre par là dans l'affaire « Corbeau »¹³⁰.

Ainsi, pour obtenir une dérogation aux règles de la concurrence, un service public français doit prouver que sa tâche se heurterait à un obstacle insurmontable et deviendrait impossible.

B. La délicate soumission du secteur public économique aux contraintes du droit européen de la concurrence

En France, le secteur public économique rencontre des difficultés à respecter bon nombre de dispositions du droit européen de la concurrence.

En effet, les instances européennes réproouvent l'interventionnisme économique français et l'opinion publique ne comprend pas toujours le sens des interventions de la Commission, conséquence des plaintes déposées par les opérateurs concurrents que le régulateur européen doit instruire dès lors qu'elles sont recevables¹³¹.

Le statut d'Établissement public est remis en question par la Commission Européenne¹³². En exemple, la Commission avait déjà entamé une procédure formelle contre la garantie illimitée de l'État dont bénéficiait EDF¹³³. En décembre 2003 un accord a été trouvé au terme duquel la France s'engageait à transformer l'établissement public industriel et commercial en société anonyme au plus tard avant fin 2004¹³⁴.

Le gouvernement français avait obtenu en septembre 2006 le report d'une procédure

129 Art 110-2 du TFUE de décembre 2009.

130 CJCE, 19 mai 1993, Corbeau, AJ 1993, p.865, note F. Hamon; CJCE 23 octobre 1997, commission c/France, AJ 1997, p.991, note Hamon.

131 V. H Muscat, « Le droit français de la responsabilité publique face au droit européen », 2001, éd L'Harmattan.

132 En ce sens, Vie publique, « Les remises en cause de l'Établissement public », 20 février 2008; G. Feldman, « L'ordre juridique communautaire détruit-il la personnalité morale de droit publique? », Univ Paris 2.

133 JOUE n°C-164 du 15 juillet 2003, p.7 (lettre du 4 avril 2003), Invitation de la Commission à présenter des observations concernant la mesure d'aide en faveur d'EDF sous la forme de garantie illimitée de l'État liée au statut d'établissement public industriel et commercial.

134 « La Commission obtient la suppression de la garantie illimitée octroyée à EDF ce qui favorise la concurrence dans le secteur de l'énergie », Communiqué de Presse de la Commission européenne du 16 décembre 2003; « Bruxelles veut supprimer la garantie illimitée de l'État, les échos n°19759 du 26 septembre 2006.

contre la garantie illimitée de l'État à La Poste, qui en tant que personne morale de droit public, voit tous ses engagements garantis par l'État, sans limite de montant ni de durée¹³⁵. La Poste bénéficie d'une notation financière plus flatteuse grâce à la garantie de l'Etat, et peut donc se financer à meilleur coût. Cet avantage constituerait une aide d'État incompatible avec les règles européennes¹³⁶.

Les dispositions du Traité ne font pourtant aucune distinction entre le statut public ou privé des entreprises. On pourrait s'interroger sur la possibilité de modifier le statut juridique des établissements publics pour les rendre compatibles avec les dispositions du droit commun.

La liste des litiges opposant la France à l'Union Européenne est longue: mauvaise transposition des directives, aides d'État, infractions diverses et variées. Ces litiges découlent le plus souvent de plaintes déposées par les concurrents européens.

Si le « service public à la française » fait figure d'exception au sein de l'Europe, les différentes philosophies du droit se retrouvent néanmoins vers une définition minimale commune¹³⁷. Cela se traduit par une logique européenne de concurrence vis-à-vis de la notion de service public « à la française » plutôt qu'une logique de séparation¹³⁸.

Pour la reconnaissance des services d'intérêt économique général, seules les activités relevant du secteur du transport sont qualifiées d'activité de service public¹³⁹, les autres activités à caractère marchand étant assurées par des entreprises chargées de SIEG¹⁴⁰.

La compatibilité entre service public et droit européen apparaît dès lors au centre du débat et les différentes affaires d'actualité mettent en avant la remise en cause de certains monopoles publics.

135 Cours du Pr LOMBARD, « Les transformations du secteur postal: aspects institutionnels », Univ Panthéon Assas Paris II, Droit public de l'Économie; article Les Échos du 27/02/2006.

136 « Bruxelles clôt l'enquête sur la garantie illimitée à La Poste », C-56 2007, IP /10/51, 20 janvier 2010.

137 P Bauby, Analyse sur « L'évolution de la pensée en matière de services publics au niveau européen », 2005, IRG.

138 Cass, crim, 17 mars 1992, Dellong et Tramier; Conseil de la Concurrence, Décision 94-D-04, Mutuelle Action, 8 mars 1994; CE 30 mars 2001, n°216974.

139 Cf art 93 du TFUE, titre V, consacré aux transports, et qui autorise les « Aides qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public ».

140 Cf art 106 du TFUE, troisième partie: les politiques de la Communauté – titre VI: les règles communes de la concurrence, la fiscalité et le rapprochement des législations – chapitre 1: les règles de concurrence – section 1: les règles applicables aux entreprises, al 2 : « Les entreprises chargées de la gestion de service d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de la concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté ».

Ainsi, des sanctions de la cour de justice des communautés européennes ont été prononcées à l'encontre de France Telecom¹⁴¹ ou au sujet de la mise en concurrence d'EDF GDF¹⁴².

Le service public désigne tantôt les activités et missions d'intérêt général, tantôt l'ensemble des organismes publics ou privés chargés des missions d'intérêt général. Il s'organisait exclusivement en fonction des normes de droit interne jusqu'à la naissance du droit européen.

Le droit européen s'impose désormais à tous les États signataires et il appartient au juge européen de sanctionner les atteintes au droit de l'Union Européenne.

Or, les règles de ce droit se trouvent souvent en opposition avec le principe même du service public. Les privilèges de tarification, les monopoles publics et d'une manière générale toutes les atteintes aux principes du droit de la concurrence qui visaient autrefois à servir l'intérêt général s'opposent donc à la vision libérale de l'Union Européenne¹⁴³.

Même si on peut noter un divorce flagrant entre service public à la française et droit européen, on s'aperçoit que le mariage entre service public et droit de l'Union Européenne apparaît plus que nécessaire¹⁴⁴.

D'une part, des divergences entre droit français du service public et droit européen de la concurrence sont constatées. D'autre part, la cohabitation des deux ordres juridiques est une source de difficultés.

Les activités de service public doivent être placées sous un régime dérogatoire au droit privé, compte-tenu de leur intérêt général, essence même du service public.

Elles se voient appliquer des obligations particulières, nommées lois de Rolland¹⁴⁵ et constituées de trois principes que sont l'égalité, la continuité et la mutabilité des services

141 CJCE, France Telecom c/ Commission, aff C-202/07, 2 avril 2009 .

142 CJCE, Commission c/ France (EDF GDF), aff C-159/94, 23 octobre 1997.

143 V. P Hassenteufel, « Administrer l'Union Européenne », politique européenne n°11, éd. l'Harmattan, octobre 2003.

144 Cf H Groud, « Mutations du service public et territoires », éd. l'Harmattan, 1999.

145 Cf M Gros, « Droit administratif, l'angle jurisprudentiel », section 4, p.102, éd Logiques juridiques, novembre 2000.

publics.

En droit français, le principe d'égalité est l'un des principes fondateurs de notre ordre juridique. Le juge administratif français doit donc veiller à son respect dans un cadre national, en l'adaptant quand une différence de situations risque d'engendrer une iniquité de fait.

En revanche, l'égalité est seulement au service d'un principe supérieur en droit européen. Il s'agit du principe de concurrence. Cette différence essentielle entre l'ordre juridique français et l'ordre juridique européen explique la divergence des jurisprudences¹⁴⁶.

La cohabitation difficile se traduit par la nécessité de procéder à des aménagements pour prendre en compte le droit européen de la concurrence. L'arrêt Corbeau de 1993 a posé des limites au monopole public qui « *n'est plus justifié dès lors qu'il s'agit d'un service commercial complémentaire au service de base d'impérieuse nécessité pour l'intérêt général* »¹⁴⁷.

Le droit national doit donc prendre conscience de cette distinction.

C'est pourtant au travers d'une exception au principe d'égalité que le droit interne entre en conflit avec le droit européen.

Sous certaines conditions, des tarifs préférentiels peuvent être accordés aux résidents pour l'accès aux services publics locaux.

Ainsi, dans un arrêt de 1974¹⁴⁸, relatif aux tarifs du service de bacs reliant l'Île de Ré au continent, le Conseil d'État a défini les conditions de dérogation au principe d'égalité. Ainsi, pour être autorisée, la fixation de tarifs différents applicables à diverses catégories d'usagers du service public, doit être soit la conséquence d'une loi, soit justifiée par l'existence de différences appréciables de situations entre les usagers, soit par une nécessité d'intérêt général, en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage.

La discrimination tarifaire fondée sur la domiciliation est reconnue par le juge administratif dès lors que le service n'est pas obligatoire.

146 Cf « Revue française de droit administratif », Vol 18, p.98, p.120, p.358, éd. Sirey, 2002.

147 CJCE, arrêt Corbeau c/ régie royale des postes belges, aff C-320/91, 19 mai 1993.

148 Arrêt CE Sect, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques, Rec p.274, AJDA 1974, p.298, chron Franc et Boyon.

Il en va ainsi entre enfants résidant dans une commune et ceux résidant dans une autre commune pour la tarification d'une cantine scolaire¹⁴⁹.

Dans un arrêt de 1997, le Conseil d'État avait admis la discrimination tarifaire basée sur les ressources familiales¹⁵⁰. Dans un arrêt de 2003, la Cour de justice des communautés européennes se heurte à la jurisprudence du Conseil d'État.

Suite à cet arrêt, de nombreuses communes françaises se sont interrogées sur une éventuelle remise en cause des tarifs préférentiels accordés à leurs administrés pour l'accès aux services publics.

Ainsi, il s'agit de mettre en adéquation avec le droit européen des tarifs préférentiels d'accès aux services publics, ce qui nécessite des régularisations dans les textes nationaux.

Il existe des différences de conception entre droit public français et droit européen et la prise en compte de normes juridiques européennes en droit interne pose problème. Cependant, il s'agira de concilier les deux ordres juridiques sur la question du service public.

De chaque côté, des efforts sont faits pour harmoniser service public et normes européennes.

Dans le respect du principe de hiérarchie des normes, la prééminence du droit européen permet d'assurer la sécurité juridique¹⁵¹.

D'une part, les concessions de l'Union Européenne permettent de déroger au libéralisme permettant ainsi le maintien des services publics.

D'autre part, le droit de l'Union Européenne est pris en compte en droit interne¹⁵².

149 CE Sect 5 octobre 1984, Commissaire de la République du département de l'Ariège, Rec CE p.315.

150 CE Sect 29 décembre 1997, deux espèces : Commune de Gennevilliers, n°157425 ; Commune de Nanterre, n°157500, RFDA 1998 p.539, conclusions JH Stahl.

151 Cf CJCE, Costa c/Enel, aff 6/64, 15 juillet 1964. Cet arrêt affirme la primauté du droit européen sur le droit interne.

152 V. B Mathieu, « Les rapports normatifs entre le droit communautaire et le droit national », PUF revue française de droit constitutionnel, 2007/4, n°72, p.675 à 693.

L'Europe est fondée sur le principe de libre concurrence et a mis longtemps à reconnaître l'existence des services publics.

Le Traité de Rome impose seulement des conditions et un cadre à l'existence du service public¹⁵³.

En l'absence de notion de service public en droit européen, la notion de service universel a été mise en place au niveau européen¹⁵⁴.

La Commission européenne a pour mission de définir cette notion comme un ensemble d'exigences d'intérêt général auxquelles devraient se soumettre certaines activités au sein de l'ensemble de l'Union Européenne.

Pour la Commission, les obligations qui en découlent visent à assurer partout l'accès de tous à des prestations nécessaires, de qualité et à un prix abordable. Il repose sur des principes essentiels de service public connu en droit français que sont l'égalité et la continuité. Dans ce cadre, le monopole d'origine étatique peut alors se justifier¹⁵⁵.

Le droit européen, à travers ses différents traités, concerne l'impératif des lois du marché et l'impératif du pouvoir étatique de concevoir une politique économique et de servir ses missions de service public.

Le service public est donc l'exception au marché. Il n'existe qu'à titre dérogatoire et n'est légitime que s'il correspond à la notion européenne d'intérêt économique général au sens européen.

La notion de service d'intérêt économique général permet de conserver des monopoles publics, évitant ainsi la privatisation et la dissolution complète de ces services.

153 Cf fondation R Schuman, centre de recherches français sur l'Europe, « Droit communautaire, service public et concurrence », supplément n°203 du 14 mars 2005.

154 V. la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de télécommunications électroniques.

155 Cf TFUE de décembre 2009 – troisième partie: les politiques de la Communauté – titre VI: les règles communes sur la concurrence, la fiscalité et le rapprochement des législations – Chap 1: les règles de concurrence – sect 1: les règles applicables aux entreprises – art 106 – art 110 – traité TFUE : « *Les États membres, lorsqu'ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs aux entreprises ou à leurs entreprises publiques doivent ne pas se mettre ou ne pas les mettre en contravention avec le droit de la concurrence* ». Le paragraphe 2 énonce quant à lui que les entreprises en charge d'un intérêt économique général y sont également soumises « *dans la limite où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur est impartie* ».

Si la notion de service d'intérêt économique général n'est pas clairement définie par les différents traités européens, les conditions d'application de l'article 106-2 du TFUE sont en revanche identifiées.

En effet, il faut quatre conditions qui sont l'acte de délégation de service public, même si la Communauté laisse les États membres libres de définir les missions d'intérêt général et d'attribuer aux entreprises qui en sont chargées les droits spéciaux ou exclusifs indispensables pour assurer ses missions; l'entreprise doit pouvoir établir que les tâches spécifiques confiées par la puissance publique correspondent à des missions d'intérêt économique général; le juge de l'Union Européenne peut interdire les entraves abusives à la concurrence sous prétexte de service d'intérêt économique général; enfin, le respect de l'intérêt européen demeure.

Il convient également de souligner la prise en compte du droit européen en ce qui concerne la légalité de certaines activités économiques émanant de personne morale privée ou publique¹⁵⁶.

La primauté du droit européen¹⁵⁷ est reconnue et garantit ainsi la sécurité juridique. Les règles européennes en droit interne remettent en cause la légalité de certains services publics.

Dès 1963, la cour de justice des communautés européennes avait affirmé le principe d'intégration du droit européen dans le droit national¹⁵⁸.

En France, le Conseil d'État a longtemps refusé de faire prévaloir les traités sur les lois postérieures contraires¹⁵⁹.

En 1989, il s'est finalement résigné à appliquer le principe de primauté du droit européen en s'appuyant sur l'article 55 de la Constitution¹⁶⁰.

Depuis quelques années, la France est confrontée à la transposition des directives de Bruxelles imposant l'ouverture à la concurrence d'un certain nombre de grands secteurs de

156 Cf en ce sens ordonnance n°86-1243 du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, JO 9 décembre 1986.

157 Cf supra arrêt CJCE 15 juillet 1964, Costa c/Enel,, aff 6/64.

158 CJCE 5 février 1963, Van Gend en Loos, aff 26/62, Rec de la jurisprudence de la cour 1963. Dans cet arrêt la CJCE avait tempéré sa position en déclarant « les Etats ont limité ... leurs droits souverains ». L'arrêt Costa de 1964 affirme ce principe plus nettement: « le traité a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des Etats membres qui s'impose à leurs juridictions ». L'application uniforme du droit communautaire est ainsi garantie.

159 CE Sect 1er mars 1968, Syndicat Général des Fabricants de Semoules de France, Déc 62814.

160 CE Ass, 20 octobre 1989, Nicolo, RFDA 1989, p.824, notes Genevois.

l'activité économique, obligeant ainsi à remettre en cause certains monopoles accordés à des grands services publics.

Les traités de Maastricht et d'Amsterdam¹⁶¹, ainsi que les traités de Nice et Lisbonne¹⁶², offrent de nouvelles perspectives pour un droit européen des services publics. L'Europe et le service public entretiennent des relations difficiles mais qui sont évolutives.

Des auteurs considèrent que le Traité de Rome fournit une « *vision négative du service public, perçu comme un obstacle à la libre concurrence* »¹⁶³. Le droit européen préfère la notion de service d'intérêt économique général à celle de service public.

En septembre 1996, la Commission Européenne avait défini les services d'intérêt économique général comme des activités de service marchand remplissant des missions d'intérêt général, et soumises de ce fait par les États membres à des obligations spécifiques de service public¹⁶⁴.

C'est sous l'influence du droit européen qu'une définition du service public portuaire s'est développée. Pour le droit de l'Union Européenne, le régime de service semble relever d'une exception, qui doit donner lieu à une interprétation restrictive¹⁶⁵.

161 Signé à Maastricht le 7 février 1992, le traité sur l'Union européenne est entré en vigueur le 1er novembre 1993. Avec le traité de Maastricht, la Communauté économique européenne devient la communauté européenne. Le traité instaure également de nouvelles formes de coopération entre les gouvernements des États membres, par exemple dans le domaine de la défense et celui de la justice et des affaires intérieures. En ajoutant cette forme de coopération intergouvernementale au système européen, le traité de Maastricht crée une nouvelle structure de nature politique et économique composée de trois piliers: l'Union Européenne. Signé le 2 octobre 1997, le traité d'Amsterdam est entré en vigueur le 1er mai 1999. Il modifie et renumérote les articles des traités UE et CE. Des versions consolidées des traités UE et CE lui sont annexées. Le traité d'Amsterdam numérote les articles du traité sur l'Union Européenne, anciennement identifiés par les lettres A et S.

162 Signé le 26 février 2001, le traité de Nice est entré en vigueur le 1er février 2003. Il visait principalement à réformer les institutions afin que l'Union Européenne puisse fonctionner efficacement après son élargissement à 25 États membres en 2004, puis à 27 États membres en 2007. Le traité de Nice, le traité sur l'Union Européenne et le traité instituant la communauté européenne ont été fusionnés dans une version consolidée. Le traité de Lisbonne a été signé le 13 décembre 2007. Il devra être ratifié par les 27 États membres avant de pouvoir entrer en vigueur. Ses principaux objectifs sont de renforcer la démocratie de l'UE, de répondre aux attentes des citoyens européens en matière de responsabilité, d'ouverture, de transparence et de participation à haut niveau, et d'améliorer l'efficacité et la capacité de l'UE dans la gestion des défis mondiaux actuels tels que le changement climatique, la sécurité et le développement durable. L'accord sur le traité de Lisbonne a fait suite aux débats sur l'adoption d'une constitution. Un traité établissant une constitution pour l'Europe avait été adopté par les chefs d'État ou de Gouvernement lors d'un conseil européen des 17 et 18 juin 2004 signé à Rome le 29 octobre 2004, mais n'a jamais été ratifié.

163 Cf bulletin de l'observatoire des politiques économiques de l'Europe, D Broussolle, n°24, été 2011, « Les métamorphoses du statut de la concurrence dans les traités européens ».

164 Com (1996), 443 final Communication « Les services d'intérêt général en Europe », JO C 281 du 26 septembre 1996, modifiée par la communication de la Commission « Les services d'intérêt général en Europe », 2001/C 17/04, JO C 17 du 19 janvier 2001.

165 Cf en ce sens « Europe: enjeux juridiques, économiques et de gestion », JP Faugère et FJ Laferrière, éd l'Harmattan, p.217.

La CJUE a ainsi affirmé les limites des missions du service public portuaire en considérant que l'existence de contraintes de service public, telles que définie par le droit européen, témoigne de l'existence d'un service public¹⁶⁶.

Pour la Commission, les services d'intérêt général désignent les activités de services, marchands ou non, considérés d'intérêt général par les autorités publiques, et soumises alors à des obligations spécifiques de service public.

Les obligations de service public sont définies par le règlement du Conseil du 26 juin 1969¹⁶⁷. Sont des obligations de services publics « *les obligations que, si elle considérait son propre intérêt commercial, l'entreprise de transport n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure, ni dans les mêmes conditions* »¹⁶⁸.

Pour sa part, la CJUE ne prend pas en compte certaines parties des activités des opérateurs du service public, les parties non régulièrement soumises à des obligations de service public portuaire. Pour autant, son analyse ne permet pas d'intégrer fermement certains services au sein du service public, ou de les exclure, mais s'attache à déterminer si, en l'espèce, les obligations de service public sont justifiées.

La CJUE contrôle également le caractère nécessaire des obligations de service public imposé aux opérateurs. Le motif qui, selon elle, autorise l'imposition d'obligations de service public réside dans l'insuffisance des services d'intérêt général.

Elle précise que l'existence d'un besoin réel¹⁶⁹ de service public doit pouvoir être démontré¹⁷⁰.

166 Cf « Service public et Communauté européenne: entre l'intérêt général et le marché », colloque de Strasbourg, octobre 1996, sous la direction de R Kovar et D Simon, la documentation française, Paris, 1998.

167 Règlement CEE n°1191/69 du Conseil du 26 juin 1969 relatif à l'action des Etats membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par routes et par voies navigables, JO n°L156 du 28/06/1969, p.0001-0007.

168 Art 2.1 du règlement CEE n°1191/69 du Conseil du 26 juin 1969 relatif à l'action des Etats membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par routes et par voies navigables, JO n°L156 du 28/06/1969, p.0001-0007.

169 CJCE, 20 février 2001, Kaur, C 192/99, Rec p.I-1237.

170 Dans un arrêt de la CJCE du 18 juin 1998, *corsica ferries France c/ Gruppo Antichi Ormeggiatori des Porto di Geneva e.a*, C 266/96, Rec 1998, p.I-4971, PA 12 mars 1999, p.5, note Arbel et DA 1998 n°167, la Cour de justice a qualifié le service de lamanage de service public car son existence était indispensable au maintien de la sécurité portuaire, affirmant ainsi le besoin réel de service public. Dans cette décision, elle définit le service public comme répondant aux critères d'universalité, de continuité, de satisfaction d'exigence d'intérêt public, de réglementation et de surveillance par l'autorité portuaire.

Concernant les activités portuaires, il convient de distinguer leur nature juridique en droit européen ainsi que leur régime juridique.

Pour la nature juridique des activités portuaires, il s'agit de savoir si ces activités sont qualifiées de Service d'Intérêt Économique Général au sens de l'article 110-2 du traité de Lisbonne.

Dans un arrêt de 1971, la Cour a considéré que l'aménagement et l'exploitation d'un port fluvial constituaient un service d'intérêt économique général, dans la mesure où ce port était le débouché le plus important de l'État pour le trafic fluvial¹⁷¹.

Toutefois, la jurisprudence apparaît nuancée, considérant par exemple qu'une exploitation d'un port ne pouvait constituer systématiquement un SIEG, cet attachement dépendant des circonstances¹⁷².

Concernant la manutention portuaire, la Cour a estimé que l'activité de chargement et de déchargement des navires ne pouvait constituer un service d'intérêt économique général en raison de son absence de particularité par rapport aux autres activités¹⁷³.

Il s'agit dès lors d'une activité économique comme les autres.

Concernant le lamanage, qui consiste à amarrer les navires à quai, la jurisprudence européenne a estimé que cette activité pouvait constituer un service d'intérêt économique général en raison de sa spécificité par rapport aux autres activités¹⁷⁴.

Quant au régime des activités portuaires, ces dernières doivent respecter les règles européennes.

Ce principe de la soumission des activités portuaires au droit européen est consacré dans un arrêt de 1993.

La Commission s'est fondée sur la théorie des facilités essentielles et a considéré que le refus de l'État était un abus de position dominante, constituant alors une violation du droit

171 CJCE 14 juillet 1971, Ministère public luxembourgeois c/ Mme Muller, veuve J P Hein et autres. Demande de décision préjudicielle du tribunal d'arrondissement de Luxembourg. Grand Duché du Luxembourg. Port de Mertert. Aff 10-71, Rec 1971, p.00723.

172 CJCE 17 juillet 1997, GT-Link A/S v Danske Stratsbaner DSB, aff C 242/95, Rec p.I-4453.

173 CJCE 10 décembre 1991, « Port de Gênes », merci convenzionali porto de Genova, Rec CJCE, I, p.5889, point 27.

174 CJCE 18 juin 1998, corsica ferries France c/ Gruppo Antichi Ormeggiatori des Porto di Geneva e.a, C 266/96, Rec 1998, p.I-4971, PA 12 mars 1999, p.5, note Arbel et DA 1998 n°167.

européen de la concurrence¹⁷⁵.

Dès lors, un opérateur qui refuse l'accès à une installation portuaire essentielle abuse de sa position dominante.

Ainsi, le secteur public est soumis aux contraintes de la concurrence imposées par le droit européen, droit prônant la mise en concurrence qui s'applique pleinement à la gestion portuaire.

175 Commission européenne, Rodby, 21 décembre 1993, JOCE 26 février 1994, n°L55, p.52: dans cette affaire, le ministre danois des transports avait refusé à une entreprise suédoise de transport maritime l'accès au terminal du port de Rodby, avantageant ainsi l'opérateur danois. Cette décision était contraire au droit européen de la concurrence.

V. également FAG aéroport de Francfort, 14 janvier 1998; Cass com, 4 décembre 2001, Héliport, Bull civ IV, n°193; TPICE, 15 septembre 1998, Sté European Night Services, aff T-374/94, T-375/94, Rec p.3141, Europe, novembre 1998, n°377; CA Paris 1er septembre 1999, D. Aff, octobre 1999, p.1559.

Section 2

La remise en cause de la gestion portuaire par le droit européen de la concurrence

Les ports français sont soumis à la concurrence tant au sein même du port que des autres ports (**Paragraphe 2**), notamment de leurs voisins du Bénélux, et cette concurrence apparaît lourde pour les ports français qui souffrent de nombreux handicaps rédhibitoires (**Paragraphe 1**).

Paragraphe 1: Les handicaps des ports français

Il est d'usage de dire que les ports sont les « poumons de l'économie » d'un pays¹⁷⁶.

Ces derniers ont acquis progressivement une importance primordiale grâce au fait que l'essentiel des importations et des exportations se réalise par la voie maritime.

Les ports de commerce français les plus importants sont les Grands Ports Maritimes de Marseille, du Havre, Nantes Saint-Nazaire, Dunkerque, Bordeaux et Rouen, La Rochelle, qui relèvent directement de la compétence étatique.

Le droit portuaire doit nécessairement prendre en compte la vocation économique des ports de commerce de la métropole.

Ces ports relèvent principalement du droit public mais cette corrélation ne doit pas devenir un obstacle à la vocation économique de ces ports.

¹⁷⁶ L BORDEREAUX, « Le service public portuaire français », actes du colloque de La Rochelle, 8 novembre 2004.

Pour qu'un port soit compétitif, puisque que ces derniers sont aujourd'hui dans une logique de concurrence poussée à outrance par l'apparition des règles européennes, il faut prendre en compte de nombreux facteurs comme sa position géographique¹⁷⁷, ses caractéristiques physiques¹⁷⁸, la qualité des outillages et de ses infrastructures, le climat social qui règne au sein du port et entre les différents acteurs portuaires.

Les ports français bénéficient naturellement de nombreux atouts et leurs résultats, et donc leur position dans la « place portuaire » mondiale, pourraient être nettement meilleurs¹⁷⁹.

Le premier port français, Marseille Fos, se situe à la 36e place mondiale, Le Havre à la 52e place mondiale et Dunkerque à la 77e place mondiale. Au niveau européen, en 2010, Marseille est tombé à la 5e place européenne¹⁸⁰.

Les ports français subissent de plein fouet la concurrence de nos voisins européens, notamment ceux de Rotterdam, Anvers, Amsterdam ou même Hambourg, et les volumes de trafics restent très insuffisants. Cette baisse flagrante de trafic s'explique en partie par les mouvements sociaux qui touchent de manière récurrente nos ports nationaux¹⁸¹.

Ces mouvements sociaux sont considérés comme un manque de fiabilité et entraîne de facto les ports français vers le bas du classement, car il ne faut pas perdre de vue la concurrence voisine.

Dans le domaine des marchandises diverses, et notamment celles qui sont en conteneurs, un port est compétitif quand il arrive à équilibrer ses flux à l'import et à l'export.

Les armateurs sont vigilants et ont intérêt à faire escale dans des ports où l'escale doit être la plus rentable financièrement¹⁸².

177 « Les ports français: de la réforme à la relance », rapport d'information du sénat n°728, C REVET, fait au nom de la Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, déposé le 6 juillet 2011.

178 A savoir port d'estuaire, port en eaux profonde...

179 « Bilan annuel des ports maritimes et voies navigables », Ministère du développement durable, des transports et du logement, résultats du 8 mars 2011.

180 Article du Figaro, 31 janvier 2011, « Le port de Marseille rétrograde encore en Europe », S FALLETTI.

181 Article de l'Express, « Les ports français de nouveau en grève », publié le 4 février 2011.

182 Rapport public thématique de la cour des comptes sur « Les ports français face aux mutations du transport maritime: l'urgence de l'action », juillet 2006.

Ainsi, le port de Marseille est plus exportateur qu'importateur, avec un coût de passage portuaire équivalent à celui de ses concurrents, et dispose par ce fait d'un pouvoir de négociation moindre pour attirer un trafic d'importation.

Depuis les années 2000, les pouvoirs publics veulent voir évoluer la politique portuaire française, dont les faiblesses sont pourtant bien connues¹⁸³.

Depuis toujours, les États rencontrent des difficultés à mettre en place et conduire des politiques économiques dans un environnement en perpétuel changement, avec en France, le travers de ne pas oser remettre en cause les situations acquises, comme par exemple certains statuts protecteurs de professions avec comme crainte la concurrence et la compétitivité¹⁸⁴.

Ainsi, les mauvaises performances des ports français sont apparues rapidement. Les évolutions du transport maritime, conséquences de la mutation croissante des trafics et le développement des ports d'Asie pour répondre à une demande sur cette zone, se sont faites au détriment des ports européens, et la France est encore plus touchée par cette transformation maritime que les autres pays européens.

Malgré une situation géographique favorable et plus de 5500 kilomètres de façades maritimes, la France n'a que deux ports dans les cent vingt quatre premiers ports mondiaux et ne reflète en aucun point les ambitions nationales en matières portuaire¹⁸⁵.

Vient s'ajouter la sous performance des ports français dans le domaine des conteneurs, où leurs parts de marché sont en baisse constante.

Les handicaps des ports français se traduisent alors dans un coût de passage portuaire trop élevé, un climat social difficile et spécifique à la France. Les ports français sont marqués par de « trop » nombreuses grèves et mouvements sociaux¹⁸⁶, source d'un manque de fiabilité et à l'origine de nombreux détournement d'escales, voire même de trafic au profit des ports étrangers, notamment les ports voisins¹⁸⁷.

183 Cf rapport de la cour des comptes d'octobre 1999 sur « La réforme de la politique portuaire ».

184 Cf rapport de la cour des comptes, p.46 « L'activité de brouettage, qui consiste à transporter des marchandises ou des conteneurs en restant dans la circonscription du port, est aujourd'hui le monopole des dockers », en vertu de l'interprétation de l'article R. 511-2 du code des ports maritimes.

185 En ce sens, « Les plus grands ports maritimes mondiaux », note ISEMAR, 2011, journal de la marine marchande .

186 On peut citer les nombreux mouvements sociaux liés notamment à la réforme des dockers de 1992.

187 Cf rapport cour des comptes, juillet 2006 p.34. Selon l'observatoire de la fiabilité créé par le port autonome de Marseille, seulement 2% des escales dans la ville entre 2000 et 2004 ont été marqués par des problèmes sociaux. Dans la réalité, les chiffres sont nettement plus importants sans toutefois être précis. Ils avoisineraient les 50%.

L'organisation sociale des ports français est archaïque, notamment celle des dockers intermittents, et a handicapé lourdement la productivité des ports français.

Le coûteux ajustement des effectifs de la manutention portuaire a permis enfin la réduction par trois des effectifs des dockers, mais quelques années après la réforme de 1992, il a été reconnu que le monopole des dockers ne s'applique pas aux exploitations concédées.

La réforme de la manutention n'est même pas encore achevée que les syndicats font valoir la reconnaissance de la pénibilité du travail de dockers, alors même que la presse ne cesse de relayer les horaires souples, 12 heures hebdomadaires, et les 4500 euros de salaire mensuel de ces derniers¹⁸⁸ à Marseille.

Les dockers, dont le métier consiste à procéder au chargement et au déchargement des navires, jouent un rôle essentiel dans la chaîne de transport. Toutefois, il existe beaucoup de questions juridiques et de contentieux autour du statut des dockers.

Afin de concilier l'irrégularité du trafic et la nécessité d'assurer une situation décente aux ouvriers, plusieurs pays européens ont, au cours de la seconde guerre mondiale ou dans les années qui l'ont suivie, modifié le régime juridique de la manutention portuaire.

En France, c'est la loi du 9 juin 1992¹⁸⁹ qui réforme profondément le régime du travail dans les ports maritimes, mais qui n'abroge pas l'ancien régime, ce qui rend complexe le droit applicable à ces ouvriers.

Avant la réforme de 1992, les dockers étaient régis par une loi du 6 septembre 1947¹⁹⁰. A l'époque, cette législation était adaptée à l'irrégularité du trafic portuaire. Les opérations de chargement et de déchargement s'effectuaient sous le régime dit de « l'intermittence de l'emploi ». Ainsi, les dockers travaillaient en fonction des besoins et étaient embauchés à la journée ou à la demi-journée par les entreprises de manutention. Ils étaient à la disposition de l'ensemble des entreprises de manutention et effectuaient des vacations.

Ce statut de 1947 était marqué également par l'interventionnisme de l'État qui fixait pour chaque port le nombre maximum d'ouvriers dockers professionnels¹⁹¹.

188 Cf « Le grand port de Marseille: blocage social et déclin », le Parisien, la Provence, rapport de la cour des comptes juillet 2006, p.10.

189 Loi n°92-496 du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes.

190 Loi n°47-1746 du 6 septembre 1947 portant organisation du travail de manutention dans les ports maritimes et de navigation.

191 Cf l'évolution des ports autonomes: 1947-2008, chap 1 « La manutention portuaire, un statut hérité de la seconde guerre mondiale », vie publique, la politique portuaire, mis à jour le 11 décembre 2008.

L'autorité portuaire leur attribuait une carte professionnelle, la « carte G », qui conditionnait l'exercice du métier de docker et qui les différençiaient des travailleurs occasionnels.

Les dockers professionnels bénéficiaient d'une priorité d'embauche sur les dockers occasionnels pour les opérations de manutention.

La gestion du système d'emploi des dockers était assurée par des organismes publics spéciaux appelés les Bureaux Centraux de la Main d'Oeuvre, chargés de l'organisation de l'embauche, et la Caisse Nationale de Garantie des Ouvriers Dockers, assurant l'indemnisation de l'inemploi des dockers professionnels par le versement de l'indemnité de garantie. L'organisation du travail portuaire constituait alors un véritable service public¹⁹².

La loi du 9 juin 1992 a sensiblement modifié le droit applicable.

Le droit commun du travail s'est appliqué à travers le code du travail et un plan social a été mis en place afin de permettre à une grande partie des dockers professionnels de quitter leur métier, moyennant des conditions financières plus qu'acceptables¹⁹³.

Le législateur a également mis en place la mensualisation qui consiste à intégrer les dockers dans les effectifs permanents des entreprises de manutention¹⁹⁴. Ainsi, dans les faits, la plupart des dockers professionnels ont été mensualisés par la conclusion de contrats de travail à durée indéterminée.

La convention collective nationale de la manutention portuaire de 1993¹⁹⁵ est venue poursuivre cet alignement sur le droit commun du travail et une grande partie de cette convention n'est en fait qu'une reprise du code du travail.

Les dockers mensualisés sont donc des ouvriers qui relèvent exclusivement de l'autorité de l'entreprise. Toutefois, la réforme de 1992 a organisé une régulation publique de

192 Cf F Giollo, « Les conséquences de la réforme portuaire sur les entreprises de manutention », p.21 et s, mémoire de master II droit maritime et transports, université d'Aix Marseille, année universitaire 2008-2009.

193 V. la réponse du Ministre du travail, publiée dans le JO du Sénat du 20 mai 1993, p.862, à la question écrite n°00003 de M Voilquin, et qui prévoit une indemnisation pour les dockers marseillais de 200 000 F minimum dans le cadre d'une reconversion volontaire, à laquelle peut s'ajouter les allocations de congés de conversion, et plafonné à 500 000 F.

194 Art L 511-2 du code des ports maritimes, modifié par la loi 92-496 du 9 juin 1992, Code des ports maritimes, partie législative, livre V régime du travail dans les ports maritimes, titre Ier organisation de la main d'oeuvre dans les entreprises de manutention (dockers), art abrogé par l'ordonnance n°2010-1307 du 28 octobre 2010, art 7.

195 Convention Collective de la manutention portuaire du 31 décembre 1993, étendue par arrêté du 29 septembre 1994 JORF 1er octobre 1994.

la profession de docker, menacée par le droit européen.

La loi a alors prévu certaines garanties pour les dockers professionnels. Pour ceux qui ont refusé la réforme, le statut de 1947 continue de s'appliquer et ces dockers restent donc des dockers intermittents¹⁹⁶.

Ainsi, le régime de 1947 cohabite avec le droit commun du travail, ce qui peut apparaître incompréhensible et qui renforce le visage de manque de fiabilité des ports français causé par les syndicats puissants de dockers.

Il faudra attendre le départ en retraite de ces derniers pour que le code du travail et la convention collective nationale puissent s'appliquer uniformément.

La réforme de 1992 a maintenu le très, voire trop, célèbre « monopole des dockers » qui consiste en une priorité d'embauche.

En place depuis des siècles, véritable coutume sociale portuaire¹⁹⁷, la priorité d'embauche des dockers a été maintenue par la loi de 1992 et traduit ainsi une absence de liberté sur les embauches et licenciements au sein de cette corporation, le maintien de la « carte G »¹⁹⁸.

Le pouvoir de licencier est contraint d'une part par le droit pour les ouvriers titulaires d'une carte professionnelle, et par le fait de revenir au système de l'intermittence, ce qui implique de rouvrir les bureaux de la main d'œuvre qui étaient devenus désuets, et d'autre part par l'obligation pour les entreprises de manutention de recruter en priorité les titulaires d'une carte professionnelle, c'est-à-dire être obligé d'avoir recours aux mêmes ouvriers précédemment licenciés.

196 Aujourd'hui, il en reste peu: à peine quelques centaines sur 3000 professionnels, surtout à Marseille où les syndicats restent puissants.

197 Un arrêté municipal de Nantes du 5 août 1817 prévoyait le monopole aux dockers pour le chargement et le déchargement des navires.

198 Art L.511-2 II du code des ports maritimes, partie législative, livre V régime du travail dans les ports maritimes, titre Ier organisation de la main d'œuvre dans les entreprises de manutention (dockers): « Relèvent de la catégorie des dockers professionnels mensualisés les ouvriers qui concluent avec un employeur un contrat de travail à durée indéterminée. Les entreprises de manutention portuaire ou leurs groupements ont l'obligation de recruter les ouvriers dockers professionnels intermittents puis parmi les ouvriers dockers occasionnels qui ont régulièrement travaillé sur le port au cours des douze mois précédents. Les ouvriers ainsi mensualisés conservent leur carte professionnelle et restent immatriculés au registre mentionné au a de l'article L.511-4 tant qu'ils demeurent liés par leur contrat de travail à durée indéterminée; ils conservent également leur carte professionnelle lorsque ce contrat de travail est rompu à l'issue de la période d'essai ou du fait d'un licenciement pour motif économique, si ce licenciement n'est pas suivi d'un reclassement ou s'il est suivi d'un reclassement dans un emploi d'ouvrier docker professionnel. Lorsque le licenciement intervient pour une autre cause, le bureau central de la main d'œuvre décide, dans des conditions définies par décret, si l'intéressé conserve sa carte professionnelle ».

De plus, les dockers restent gérés dans les faits au niveau de la place portuaire malgré la mensualisation et la subordination juridique à l'entreprise de manutention, comme c'est le cas à Marseille ou Bordeaux pour l'évolution des rémunérations, où les syndicats, puissants, contrôlent les embauches et s'imposent comme unique interlocuteur des employeurs au niveau d'une même place portuaire.

La gestion des dockers n'est pas intégrée avec celle des autres personnels de la manutention portuaire, les entreprises ayant créé dans certains ports des structures spécifiques pour mensualiser les dockers, ce qui augmente leur différenciation avec les autres salariés.

Bien que réprimé par le code du travail¹⁹⁹ et le code pénal²⁰⁰, les pratiques discriminatoires à l'embauche, comme l'embauche préférentielle de travaux occasionnels aux fils de dockers, sont courantes. La réforme de 1992 n'a apporté aucun changement aux us antérieurs.

L'accord du Havre de 1996²⁰¹ avait le mérite d'être explicite: « *les embauches (...) ne pourront se faire que dans le cadre du respect des priorités d'embauches suivantes: (...) fils de dockers de l'entreprise concernée, âgés de 18 ans, nés à compter du 1/01/78; fils de dockers de 19 à moins de 25 ans, nés à compter du 1/01/72 (...)* ». cette clause a été dénoncée par le groupement d'employeurs²⁰².

199 Art L.123-1 du code du travail, partie législative, livre Ier, titre II, chap III égalité professionnelle entre les femmes et les hommes: « (...) nul ne peut mentionner ou faire mentionner dans une offre d'emploi (...) le sexe ou la situation de famille du candidat recherché, refuser d'embaucher une personne, prononcer une mutation, résilier ou refuser de renouveler le contrat de travail d'un salarié en considération du sexe, de la situation de famille ou de la grossesse ou sur la base de critères de choix différents selon le sexe, la situation de famille ou la grossesse; prendre en considération du sexe ou de la grossesse toute mesure, notamment en matière de rémunération, de formation, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle ou de mutation (...) ».

Notre droit interne comporte également de nombreux textes affirmant l'égalité des hommes et des femmes ou réprimant cette discrimination, notamment la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 en son art 1er et 6, l'article L.122-45 du code du travail et certains articles du code pénal.

200 Art 225-1 du code pénal, partie législative, livre II, titre II, chap V, section I des discriminations: « *constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs moeurs, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée (...)* ».

201 En ce sens www.infomare.it, « La politique portuaire française », 2°, la réforme de la manutention portuaire, forum of shipping and logistic, 29 février 2012.

202 Cf art de Libération : « Au Havre, on ne sera plus dockers de père en fils », 7 février 1997.

De tout temps, la France a été marquée par la tradition familiale d'embauche au sein d'une même profession. Ce qui apparaît négatif est le fait, non pas de favoriser l'embauche des enfants de dockers mais bien d'interdire l'embauche de toute personne extérieure au milieu des dockers.

Les abus en matière d'accidents du travail sont également un facteur de handicap de nos ports maritimes. En effet, le régime très favorable des accidents du travail entraîne la multiplication des incapacités temporaires au moment où le chômage des intermittents s'accroît dans un port²⁰³.

Selon le code des ports maritimes²⁰⁴, le recours aux dockers ne joue que pour les opérations de chargement et de déchargement des navires aux postes publics, ainsi que pour les manutentions effectuées dans des lieux à usage public, comme les terre-pleins ou encore les hangars, situés sur le domaine public. En dehors de ces zones, la manutention des marchandises peut se faire librement par du personnel non docker.

Certaines opérations de manutention échappent également au monopole des dockers, comme par exemple le débarquement du poisson ou le déchargement des bateaux fluviaux, mais cette dérogation reste minime et très peu réalisée car la réalité fait bien apparaître le monopole des dockers.

Le droit européen commence à mettre à mal cette tradition qui réside dans la priorité d'embauche des dockers professionnels. La Cour de Justice de l'Union Européenne a cependant encore beaucoup de réticences et n'a pas encore véritablement remis en cause l'existence d'une priorité d'embauche, les dockers n'étant pas une entreprise et donc n'étant pas soumis aux règles de la concurrence²⁰⁵.

Un projet de directive européenne²⁰⁶ avait prévu, dans sa rédaction initiale, de supprimer le monopole des dockers en Europe. Le projet prévoyait la liberté dans le choix du personnel par les fournisseurs de services portuaires. Ce projet est resté lettre morte face à

203 Source CNAM 1997.

204 Code des ports maritimes, livre V « Régime du travail dans les ports maritimes ».

205 CJCE, 16 septembre 1999, J Bécu, aff n°C-22/98: « *Les dockers ne sont pas des entreprises, et les règles de concurrence ne peuvent donc s'appliquer. Cependant, le monopole d'embauche de « dockers reconnus » pourrait être contraire à la liberté de circulation des travailleurs ou de prestations de service, si la CJCE était interrogée sur ces points* ».

206 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires, E ;2744-COM(2004) 654 final du 13 octobre 2004.

l'opposition virulente des syndicats de dockers.

Le droit du travail hésite donc toujours entre droit commun et droit spécial.

En comparaison, le Royaume-Uni prévoit que la manutention portuaire fonctionne selon le régime de droit commun. En Allemagne, aux Pays Bas, en Espagne et en Italie, les entreprises de manutention fonctionnent à travers des pools de mains d'œuvre créés soit par voie contractuelle, soit par voie législative.

En Belgique, notamment à Anvers, c'est le consensualisme qui régit les entreprises de manutention, donc l'accord, le consentement entre les parties, sans qu'un contrat ne soit établi en fonction d'un pré-format.

À Rotterdam, principal port de l'union Européenne, les entreprises de manutention ont constitué une fondation qui administre une réserve de main d'œuvre, à laquelle elles doivent obligatoirement s'adresser lorsque leur personnel permanent se révèle insuffisant²⁰⁷.

Les coûts d'escale des navires trop élevés, la persistance d'une politique de maintien du monopole du remorquage, le refus d'évolution de certaines catégories de personnels qui multiplient les mouvements sociaux, sont autant d'obstacles au développement des ports français et constituent leur handicap.

L'image des ports français ne cesse de se dégrader au fil des ans, en raison notamment des conflits sociaux répétitifs qui mettent à mal leur fiabilité. Leur faible productivité résulte de l'organisation archaïque du travail, en raison d'une réforme de la manutention encore inachevée.

Les faibles performances des ports français s'expliquent également par une approche portuaire déficiente, pénalisée par l'absence d'une politique d'investissements d'infrastructures en zones portuaires, par une intermodalité souvent défailante et l'impossibilité de s'appuyer sur une offre fiable de transports complémentaires²⁰⁸.

207 Bolliet, Lafitte, Gressier, Genevois, Rapport sur la modernisation des ports autonomes, annexe V « Organisation et fonctionnement des grands ports européens ». Juillet 2007.

208 V. Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, Direction du Transport maritime, des ports et du littoral, « Les handicaps des ports français », fiche 4, février 2002. Également, rapport de la Cour des Comptes, « Les ports français face aux mutations du transport maritime: l'urgence de l'action », la documentation Française, juillet 2006.

Ainsi, la liaison entre les différents hinterlands portuaires a été pénalisée par un opérateur ferroviaire peu compétitif et peu fiable²⁰⁹ qui a conduit l'abandon quasi total du mode ferroviaire pour les opérations de pré et post acheminement.

Le recours au transport fluvial est encore trop limité en raison de l'enclavement des bassins et une interface fleuve/port insuffisante²¹⁰, malgré une libéralisation de ce mode de transport dans les années 2000.

Pour couronner le tout, il faut rajouter les contraintes administratives, douanières ou bien encore phytosanitaires qui contribuent à aggraver une situation déjà peu favorable et qui oriente inexorablement les décideurs vers les ports étrangers voisins.

Enfin, les stratégies d'investissements, malgré un intense effort dans les années 1970 et où les investissements ont surtout bénéficié aux superstructures, devraient dépendre des opérateurs, au détriment des infrastructures. Les modes d'exploitation des terminaux à conteneurs semblent également désuets, avec un outillage déficitaire, conséquence d'effectifs trop importants, d'une mauvaise organisation du travail, et de l'absence ou plutôt de l'impossibilité à avoir une direction unique des personnels des ports et des entreprises de manutention²¹¹.

Les conventions d'exploitation de terminaux apparaissent coûteuses pour les ports, parfois recouvrant des conventions d'occupation temporaire du domaine public et d'utilisation d'outillages, et qui laissent souvent aux ports l'essentiel des risques commerciaux²¹².

L'insertion des ports français dans les réseaux de desserte continentale est un handicap supplémentaire et une cause de faiblesse de nos ports.

Le challenge de la compétitivité maritime se gagne également à terre, car la concurrence s'exerce entre les chaînes de transports, dont les ports ne sont qu'un élément.

Les zones d'influence des ports français, en marquant leurs handicaps géographiques et économiques, dûs notamment à un déplacement du centre de gravité vers l'Est et à la

209 Fret SNCF/CNC- Naviland Cargo.

210 Nouveaux terminaux de Port 2000 non reliés directement à la Seine, newsletter de Marfret, mai 2011.

211 Rapport de la Cour des Comptes, « Les ports français face aux mutations du transport maritime: l'urgence de l'action », la documentation Française, juillet 2006.

212 Bolliet, Lafitte, Gressier, Genevois, Rapport sur la modernisation des ports autonomes, annexe V « Organisation et fonctionnement des grands ports européens », juillet 2007.

« massification » des flux, a entraîné le développement des ports étrangers au détriment des ports français.

L'échec du report modal, de la route vers le fer et la voie d'eau est flagrant. Le ferroviaire est concurrentiel du fluvial au lieu d'en être complémentaire, et le ferroviaire est également marqué par les nombreux mouvements sociaux le rendant peu fiable, face à un fluvial encore peu développé.

Apparaît un cercle vicieux qui ne pourra être surmonté que par une coordination des politiques, des différents acteurs, et la réorientation des trafics désormais massifiés vers les deux seuls ports de Marseille et du Havre²¹³.

La politique française n'a toujours pas pris en compte la transformation qui résulte d'un environnement économique désormais concurrentiel et mondialisé, ce qui se traduit par la « massification » des flux, l'intégration des chaînes de transports, la concentration des trafics portuaires vers certains ports qui impose une forte différenciation entre eux.

La classification entre les ports n'a pas changé depuis vingt ans. Des ports d'intérêt national ont été transférés aux collectivités locales sans nécessairement de cohérence avec leurs compétences en matière de transports. Un septième port autonome a été créé alors que les deux autres ports autonomes de la façade atlantique que sont Bordeaux et Nantes, n'atteignent même pas le trafic de Dunkerque²¹⁴.

Plusieurs décennies d'approximation et de déclin ont engendré une situation d'expatriation du trafic vers les ports voisins plus performants, ce qui a conduit inexorablement à une perte d'emplois et de recettes fiscales pour la France.

Cette fuite vers les ports voisins explique également le sous-équipement systématique en zones logistiques et centres de distributions dans la périphérie des ports français²¹⁵.

Cette situation pénalise aussi les exportations françaises qui ne bénéficient pas des mêmes avantages que leurs concurrents. Ainsi, les services maritimes sont moins nombreux

213 www.port.fr/pdf-presentation.html, « Les ports français dans le monde du XXI^e siècle ». Aussi, Massion, rapport d'information du Sénat n°295: « Situation des ports maritimes français au regard des ports du Bénélux », 1997/1998.

214 Cluster maritime français, « Contribution à la réflexion sur l'évolution des ports autonomes », juillet 2007.

215 Quand Anvers dispose de 4,8 millions de m² de stockage, Le Havre n'en compte que 250 000 m² et Fos seulement 170 000 m².

Bolliet, Lafitte, Gressier, Genevois, Rapport sur la modernisation des ports autonomes, annexe V « Organisation et fonctionnement des grands ports européens », juillet 2007.

avec seulement 13 départs hebdomadaires pour l'Asie au départ du Havre, contre plus de 30 départs de Rotterdam²¹⁶.

De plus, l'offre maritime est de moindre qualité, ce qui pèse automatiquement sur la qualité du service offert aux clients, l'image des exportateurs français est abîmée par les retards liés aux nombreux mouvements de grève.

Les ports français affichant un coût trop élevé du passage portuaire, cumulé aux différents surcoûts des frais de pré-acheminement supportés par l'exportateur, contraignent ce dernier à passer par les ports étrangers nettement plus performants.

Certes, jusqu'en 2008, des projets de réformes portuaires ont été lancés à plusieurs reprises mais ils n'ont pas conduit l'État à définir de façon cohérente sa politique portuaire. Le plan de modernisation de la filière portuaire de 1991²¹⁷ avait été l'occasion d'une réflexion sur les enjeux et le futur des ports français.

Les ports devront, par la suite, être considérés comme des maillons incontournables du commerce extérieur de la France et comme des outils de développement national. Malgré la loi de 1992 sur le régime de la manutention portuaire²¹⁸, les différentes réformes sont restées lettres mortes, malgré les nombreuses idées soulevées²¹⁹. Ainsi, dans le cadre de la loi de 1995, sur l'aménagement du territoire²²⁰, une réflexion avait été menée sur un schéma d'aménagement des ports maritimes.

216 Cf cluster maritime français, « Contribution à la réflexion sur l'évolution des ports autonomes », juillet 2007.

217 V. rapport de la cour des comptes, « La politique portuaire française »: « *Ce plan, présenté le 26 novembre 1991 à l'occasion de la réforme de la loi de 1947 sur la manutention portuaire, comportait trois volets. Un premier volet concernait l'adaptation de la manutention, accompagnée d'un plan social important. Un second volet visait à développer les dessertes terrestres des ports(...) afin de faciliter l'accès des ports aux grands sites industriels et logistiques européens. Les décisions concernaient les liaisons suivantes: rocade autoroutière Dunkerque-Calais-Boulogne en 1993, autoroute reliant Le Havre au complexe autoroutier du nord et de l'est en 1994, mise au gabarit « B » des lignes ferroviaires Le Havre-Paris-Marseille en 1994, généralisation de liaisons fréquentes et régulières de trains de conteneurs et développement du transport combiné de conteneurs. Le troisième volet concernait une double modernisation: d'une part une modernisation de la gestion des ports, par l'augmentation des capacités financières des ports autonomes et l'allègement des procédures administratives et douanières, d'autre part une modernisation du domaine public portuaire, en permettant l'investissement privé sans mettre en cause le caractère public des établissements et concessions portuaires* ». Octobre 1999.

218 Loi 92-496 du 9 juin 1992 qui a réformé le régime de la manutention portuaire.

219 Projet de réforme portuaire de 1995, dont les orientations ont été fixées par le comité interministériel de la mer du 4 juillet 1996: « - renforcer l'intégration des ports entre eux, et dans les rouages économiques et logistiques ; - moderniser la gestion des ports ; - mieux impliquer tous les acteurs dans une stratégie claire de développement des places portuaires ; - dynamiser les professions concourant au passage portuaire et attirer de nouvelles entreprises dans les zones portuaires ; - simplifier les pratiques administratives ; - assurer la cohérence des aménagements portuaires et mettre à niveau leur desserte terrestre ».

220 Loi n°95-115 du 4 février 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dit loi Pasqua.

Cette réflexion prévoyait d'évaluer les perspectives de croissance par trafic à l'horizon 2015 et de hiérarchiser les vocations des différents ports, pour en tirer les conséquences en matière d'entretien, d'aménagement et d'investissements.

L'État doit d'abord afficher clairement ses intentions concernant la politique portuaire française et avoir une stratégie cohérente d'aménagement.

Ainsi, la France accuse de sérieux handicaps qui la mettent en retard par rapport à ses voisins comme l'Allemagne ou les Pays Bas.

Dans un contexte global de déclin maritime de l'Europe face à l'émergence de nouvelles puissances maritimes comme la Chine, la France annonce en plus un retard par rapport à ses voisins européen.

La France a ainsi mis de côté son hinterland et délaissé le trafic de marchandises diverses et de conteneurs. Les opérateurs de terminaux français ne présentent plus une envergure internationale depuis les années 90, envergure qu'il serait souhaitable de rectifier si la France veut apparaître de nouveau comme une grande puissance maritime.

Alors que des pays tels que l'Allemagne ont fortement développé les fonctions de négoce et de logistique portuaire en créant des zones franches, des entrepôts ou bien encore des centres de distribution, afin de répondre à des besoins de trafics, la France rencontre des difficultés à évoluer.

Les ports allemands réussissent à se regrouper pour renforcer leur compétitivité, alors que les ports français entrent en concurrence entre eux.

La France ne réussit pas à maîtriser un espace riche de trois façades et de 5500 kilomètres de côtes, souffrant ainsi de difficultés sur le plan maritime.

En plus de ces handicaps, la France doit donc affronter une concurrence, concurrence qui se traduit tant à l'intérieur de son espace qu'envers ses voisins proches.

Paragraphe 2: Des ports français soumis à la concurrence

L'Union Européenne s'est développée sur la base d'un marché intérieur au sein duquel la concurrence est libre et non faussée²²¹. Cependant, les entreprises sont tenues de suivre certaines règles nécessaires au bon fonctionnement du marché.

La Commission Européenne, responsable de la politique européenne de la concurrence, est chargée de faire respecter ces règles qui bénéficient aux consommateurs et permettent aux entreprises de rester compétitives²²².

Toutefois, l'Union Européenne n'exclut pas des limitations aux règles de concurrence, notamment pour des motifs d'intérêt général.

Les ports français, maillon de la chaîne de transport de notre pays, sont soumis à une concurrence tant extérieure, qui vient des voisins européens voire même des ports français voisins, qu'à l'intérieur de leur espace portuaire.

La concurrence portuaire se traduit donc à deux niveaux: d'une part, la concurrence apparaît au sein même des ports (**A**) mais également et surtout vis-à-vis des ports concurrents plus ou moins proches (**B**).

221 Protocole 27, « Sur le marché intérieur et la concurrence », p.309, et Titre VII, chap I: « Les règles de concurrence », p.88, versions consolidées du Traité de l'Union Européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, 2010/C 83/01, JO du 30 mars 2010.

222 Sixième partie, Titre I, Chap I, section 4: « La commission », p.155, versions consolidées du Traité de l'Union Européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, 2010/C 83/01, JO du 30 mars 2010.

A. La concurrence dans les ports

Les ports fournissent une multitude de services et d'équipements: pilotage, remorquage, amarrage, manutention, stockage,... Ils proposent également des services annexes tels que la lutte contre l'incendie, le soutage²²³, l'approvisionnement en eau et les installations de collectes des déchets.

Selon les ports, ces services sont fournis soit en bloc soit séparément, à la demande ou bien systématiquement.

Pour les services liés aux marchandises, la manutention est l'activité la plus touchée par la concurrence.

La prestation de ces services est transférée progressivement du secteur public au secteur privé, et cette privatisation entraîne une augmentation d'efficacité et de réduction des dépenses publiques affectées à la main d'œuvre portuaire²²⁴.

Concernant les services liés aux navires, le pilotage, service systématiquement organisé sur la base d'un monopole dans la plupart des ports européens, se distingue des services de dragage et d'amarrage qui sont fournis soit par le secteur public soit par le secteur privé, en exclusivité ou en concurrence avec d'autres exploitants²²⁵.

Ces services portuaires doivent être considérés comme faisant partie intégrante du transport maritime. Conformément à la politique de l'Union Européenne, les règles de concurrence s'appliquent alors, l'Union Européenne souhaitant à travers ce mécanisme encourager la modernisation et l'efficacité du secteur portuaire afin de faire face à la concurrence internationale²²⁶.

L'Union Européenne s'attache à distinguer la libre prestation de service de la liberté d'établissement, notamment concernant les services portuaires.

223 Le soutage est l'opération consistant en la prise d'hydrocarbures de soute à bord d'un navire.

224 V. R Lacoste, N Terrassier, note de synthèse n°39, ISEMAR: « La manutention portuaire conteneurs: les opérateurs internationaux – perspectives européennes », ISSN: 1282-3910. Novembre 2001.

225 L Trujillo et G Nombela, « La privatisation et la réglementation de l'industrie portuaire », Université de Las Palmas de Gran Canaria, 1998.

226 Gestion de la Division des transports de la Banque Mondiale, « L'évolution des ports dans un monde concurrentiel », janvier 2001.

L'intérêt de cette distinction est de savoir si un prestataire de service européen peut se voir appliquer les règles relatives au droit d'établissement de l'État membre dans lequel est effectuée la prestation ou s'il y déroge en vertu des articles 56 et suivants du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne.

En 2000, le Conseil Européen avait pour objectif de « faire de l'Union Européenne, à l'horizon 2010, l'économie la plus compétitive et la plus dynamique du monde »²²⁷.

Afin de répondre à cet objectif, la Commission Européenne a adopté en 2004 une proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur²²⁸.

Toutefois, tous les services ne sont pas concernés. Il en est ainsi des services de transports, et notamment des services portuaires.

La libéralisation des services de transports relève du titre VI du Traité de Lisbonne, aux articles 90 et suivants²²⁹.

Les collectivités locales, personnes morales de droit public auxquelles sont affectées ou concédées les installations des ports maritimes, doivent permettre l'accès le plus large possible de ces installations aux différents armements.

Elles doivent également fixer les conditions d'utilisation de ces installations et assurer la sécurité des usagers et la protection des biens du domaine public maritime²³⁰.

Les ports maritimes ont fait évoluer la jurisprudence administrative²³¹.

Au regard du droit de l'Union Européenne, les personnes de droit public ayant la qualité de concédants sont tenues de respecter les règles de concurrence du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne.

227 Conseil Européen de Lisbonne, « Définir pour l'Union un nouvel objectif stratégique dans le but de renforcer l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale dans le cadre d'une économie fondée sur la connaissance », 23 et 24 mars 2000.

228 Directive du Parlement Européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur, SEC 2004 21, COM 2004/0001, 2 final, 13 janvier 2004.

229 Traité de Lisbonne sur le fonctionnement de l'Union Européenne, titre VI « Les transports », décembre 2009.

230 Code des transports, partie législative, Ve partie, livre III les ports maritimes, titre Ie « L'organisation des ports maritimes », chap IV « Ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements », voir également code des ports maritimes, partie législative, livre VI « Ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements ».

231 V. arrêt du Conseil d'Etat, Soc, Le Béton: « Des terrains avaient été loués par une société privée près d'un port dans un but privé; il s'agissait alors de connaître le juge compétent. Les terrains participant au bon fonctionnement du port, le Conseil d'Etat a estimé qu'ils faisaient partie du domaine public ». Rec Lebon, n°20180, 1956.

En droit interne, c'est l'article L.410-1 du code du commerce qui encadre les règles de concurrence applicables aux personnes de droit public ou chargées d'une mission de service public²³².

En matière d'utilisation du domaine public portuaire, la concurrence concerne surtout les relations entre le gestionnaire du port et les occupants du domaine public portuaire, les occupants entre-eux, et les gestionnaires de ports voisins ainsi que leurs usagers²³³.

Quel que soit le statut des ports, leur gestion relève en France d'une personne de droit public qui exploite en régie ou concède l'exploitation des espaces et des ouvrages.

L'application des règles de concurrence trouve sa source dans un contexte d'économie de marché, c'est-à-dire dans laquelle les activités économiques ne bénéficient pas d'aides publiques qui fausseraient la concurrence, mais aussi lorsque cette concurrence est libre, que les prestataires donnent lieu à une rémunération normale²³⁴.

Il faut dès lors prendre en considération les caractéristiques des activités portuaires. Même si la relation avec l'exploitation des activités économiques est indirecte, une mesure de police doit prendre en compte le droit de la concurrence²³⁵. La sécurité ou bien encore la tranquillité publique peuvent nécessiter des mesures restrictives de la liberté du commerce et de l'industrie, ainsi que du droit de la concurrence.

232 Code du commerce, art L.140-1: « Les règles définies au premier livre s'appliquent à toutes les activités de production, de distribution et de services, y compris celles qui sont le fait de personnes publiques, notamment dans le cadre de conventions de délégation de service public ».

233 V. J Rosvogas, « L'utilisation du domaine public portuaire », mémoire de master II, centre de droit maritime et des transports, Université d'Aix-Marseille III, 2005.

234 Direction des affaires financières et des entreprises, comité de la concurrence, groupe de travail n°2 sur la concurrence et la réglementation, la concurrence dans les ports et services portuaires, 27 juin 2011, DAF/COMP/WP2/WD (2011)23.

235 C'est ainsi que le Conseil d'Etat a jugé qu'une autorité de police portuaire pouvait limiter l'exclusivité du droit d'accostage d'un navire à passagers à une durée de trente minutes par escale: « S'il appartient aux collectivités et personnes morales publiques, auxquelles sont affectées ou concédées les installations des ports maritimes, de permettre l'accès aussi large que possible des armements à ces installations, elles n'en sont pas moins corollairement en charge de fixer, par une réglementation adaptée à la configuration des ports concernés, des conditions d'utilisation de ces installations propres à assurer la sécurité des usagers et la protection des biens du domaine public maritime. En outre, si ces mêmes collectivités et personnes morales publiques ne sont autorisées par aucune disposition législative à consentir aux entreprises chargées d'un service public de transport maritime le monopole de l'utilisation des ouvrages portuaires et, dès lors, en l'absence de circonstances exceptionnelles à réserver à ces entreprises l'exclusivité de l'accès aux installations portuaires, il leur appartient, dans des limites compatibles avec le respect des règles de concurrence et du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'apporter aux armements chargés d'un tel service public l'appui nécessaire à l'exploitation du service et, le cas échéant, de leur accorder des facilités particulières pour l'utilisation du domaine public ». CE, Département de Vendée, n°250124, 30 juin 2004.

La compatibilité de l'exercice de prérogatives de puissance publique avec le droit de la concurrence relève de la compétence des juridictions administratives, alors que les litiges portant sur les activités à caractère industriel et commercial sont soumis aux juridictions judiciaires.

Le Conseil de la concurrence a ainsi estimé, dans une décision de 2005²³⁶, que « *la desserte monopolistique de l'île [de Saint Honorat] répondait à la nécessité objective justifiée par la géographie particulière des lieux, le caractère privé de l'île et la nécessité d'assurer la maîtrise des flux de visiteurs* ».

La Cour d'Appel de Paris a d'ailleurs confirmé cette décision en estimant que même « *en qualifiant d'infrastructure essentielle l'apportement assurant l'embarquement et le débarquement de passagers, le refus du titulaire de l'autorisation domaniale d'autoriser l'accès à l'ouvrage aux armateurs autres que la société dont il est l'unique actionnaire était justifié par des nécessités objectives* »²³⁷.

Ainsi, pour savoir si un ouvrage est indispensable pour permettre à une entreprise d'exercer son activité sur un marché déterminé, il faut rechercher l'existence d'un ouvrage constituant des solutions alternatives, même si ces dernières sont moins avantageuses, et s'il existe des obstacles, qu'ils soient techniques, réglementaires ou économiques, et qui rendraient impossible une solution alternative.

La concurrence a pour objectif de défendre les intérêts des usagers d'un service public. Les restrictions à la liberté du marché doivent être indispensables au fonctionnement de l'institution, l'existence d'un service public ne suffisant pas à justifier une exception au droit de la concurrence²³⁸.

La cour de justice de l'Union Européenne a estimé que l'exploitation d'un port de

236 Conseil de la concurrence, Décision n°05-D-60 du 8 novembre 2005, relative à des pratiques mises en oeuvre par la congrégation cistercienne de l'Immaculée Conception, la société Planaria, l'Etat et la commune de Cannes. Une autorisation d'occupation domaniale a été accordée par l'Etat à la Congrégation pour l'implantation de pontons d'amarrage, tandis que celle-ci est l'unique actionnaire de la société d'armement maritime desservant l'île, et bénéficiant d'une exclusivité d'accostage. Des armateurs concurrents ont considéré que la Congrégation exploitait une position dominante de manière abusive, tant au titre de l'exclusivité du droit d'accostage aux appontements que du monopole d'exploitation de la ligne maritime entre l'île de Saint Honorat et le continent. Conseil de la Concurrence, Décision n°05-D-60 du 8 novembre 2005.

237 Cour d'Appel de Paris, arrêt du 4 juillet 2006, 1e ch, sect H, n°20, 9.p, n° 2005/23732.

238 En ce sens, L Bordereaux, « Le service public portuaire », actes du colloque de La Rochelle du 8 novembre 2004. Egalement, JM Bécet et R Rézenthel, « Dictionnaire juridique des ports maritimes et de l'environnement littoral », Presse Universitaire de Rennes, 2004.

commerce ne relève pas nécessairement de la gestion d'un service d'intérêt économique général, et qu'une telle activité « n'entraîne pas automatiquement l'accomplissement de missions de service public »²³⁹.

L'autorité portuaire bénéficie légalement d'un droit exclusif pour gérer le domaine public portuaire et peut en concéder la totalité ou seulement une partie. La maîtrise de la gestion du domaine public confère à l'autorité portuaire une position dominante.

Le seul fait de créer une position dominante n'est pas de nature à porter atteinte aux dispositions du traité CE sur le droit de la concurrence, contrairement à l'exploitation abusive de cette position dominante qui est interdite.

Il en est ainsi d'une loi nationale qui attribue à une entreprise portuaire le droit exclusif de fournir de la main d'œuvre temporaire aux concessionnaires de terminaux et aux entreprises autorisées à opérer sur le port, et qui permet à cette entreprise de concurrencer les services portuaires des concessionnaires²⁴⁰.

Depuis quelques années, se met en place un partenariat entre les personnes de droit public et les entreprises du secteur privé pour assurer l'exploitation des services portuaires²⁴¹.

Mais la prise de participation dans le capital d'une société peut influencer le comportement commercial des entreprises en cause. L'attribution d'une aide logistique peut par exemple être reconnue comme une aide susceptible de fausser la concurrence²⁴².

Il convient de vérifier que la personne publique porte atteinte à un investisseur privé, sachant toutefois que la compensation financière des obligations de service public est possible²⁴³.

239 CJCE, 17 juillet 1997, GT Link, aff C-242/95, Rec p.I-4449.

240 TC, 12 décembre 2005 EURL Croisières Lorraine la Bergamote/Voies navigables de France: « L'utilisation du réseau des voies navigables de France présente un caractère industriel et commercial. Dès lors, la gestion du domaine public portuaire répond à un besoin d'intérêt général, mais ayant un caractère économique, elle est soumise au droit de la concurrence ».

241 F Marty, A Voisin et S Trosa, « Les partenariats public privé », ISBN 2-7071-4655-2, éd la Découverte, Paris, 2006.

242 V. Parlement Européen, Direction Générale des politiques internes de l'Union, département thématique B: politiques structurelles et de cohésion, transport et tourisme, « Aides d'Etat à destination des ports maritimes de l'UE », IP/B/TRAN/FWC/2010-006/LOT3/C1/SC1-2, 2011.

243 Voir par exemple TPI 12 décembre 1996, Air France c/ Commission, aff T-358/94. Rec II 2109. Egalement, rapport de la Cour des comptes, « La gestion par une collectivité publique de la ligne de transport maritime Dieppe-Newhaven », 2009: « le SMPAT a confié la gestion de la ligne à un délégataire privé en 2007 mais a continué d'assumer, avec l'aide du Département, les conséquences financières d'une gestion toujours déficitaire, (...) destiné à l'équilibre budgétaire de cette ligne ».

Ainsi, la concurrence se situe au sein même d'un port, dans son enceinte et sur le domaine portuaire où les règles de concurrence s'appliquent afin d'être en harmonie avec les normes européennes.

Mais au-delà de cette concurrence interne, les ports subissent surtout la concurrence des autres ports, et surtout des ports voisins. Cette concurrence entrave le développement économique de nos ports français et la position de la France dans le commerce mondial, le port étant un maillon incontournable des échanges commerciaux avec les autres pays du monde, notamment depuis quelques années les pays asiatiques.

B. La concurrence entre les ports

Depuis quelques années, les échanges entre les pays et les continents se sont intensifiés et ont mis en concurrence les modèles économiques nationaux ainsi que leurs entreprises.

Dès lors, le transport maritime, en pleine croissance, est soumis à une concurrence mondiale sans précédent entre les ports. Alors que l'Asie a multiplié par huit son trafic maritime en quinze ans, l'Europe n'a fait que de le tripler.

Cette concurrence a entraîné une mutation et une refonte du transport maritime afin de faire face à cette évolution. Ainsi, on voit se développer des ports ayant une capacité de plus en plus importante et des navires de plus en plus gros.

Les grands ports ont alors tendance à s'agrandir au détriment des petits qui tendent à disparaître.

Les ports français subissent la concurrence des autres ports et notamment celle des ports du Bénélux et de l'Allemagne.

Alors qu'aujourd'hui, les principaux ports se situent en Asie -Shanghai, Singapour, Hong-Kong... - grâce à une croissance spectaculaire ces dernières années, le Nord de l'Europe tente, avec beaucoup de difficultés, de répondre à cette croissance du trafic maritime

imposée par les nouveaux pays maritimes émergents²⁴⁴.

Bien que la France dispose d'atouts non négligeables et qu'elle soit une puissance économique commerciale importante, les ports français ne sont pas assez compétitifs par rapport à leurs voisins comme Rotterdam, Anvers ou Hambourg, et malgré des investissements importants sur les infrastructures, la France ne se situe qu'à la vingt-neuvième place au niveau mondial du transport maritime des marchandises²⁴⁵.

Les ports constituent les points de départ et d'arrivée du transport maritime, secteur fortement concurrentiel.

Cette forte concurrence au sein du transport maritime se répercute également sur le transport terrestre, les ports se trouvant à l'interface des deux espaces²⁴⁶.

Le continent européen offre une complémentarité qui se retrouve dans les ports par lesquels les chargeurs peuvent entrer ou sortir, et où la concurrence est rude car le seul critère de sélection réside dans des coûts et des délais de transport performants. Un navire en escale coûte très cher à un transporteur et plus le délai est long, plus le coût est élevé²⁴⁷.

A ce contexte concurrentiel, il faut ajouter des facteurs techniques comme l'augmentation de la taille des porte-conteneurs, ces navires ne pouvant plus accéder à tous les quais et nécessitant des ports en eaux profondes, au détriment des ports d'estuaires²⁴⁸.

Ces navires desservent uniquement les ports les plus importants, limitant ainsi leurs escales afin de rentabiliser leur investissement.

244 Cf note de synthèse n°71 ISEMAR, « Panorama des ports de commerce mondiaux 2003 », janvier 2005.

245 Source: MEDDTL-DGITM, 2008. traitements SoeS (observatoire du littoral).

246 V. rap. G Viala, B Guillemot, « Pour une stratégie portuaire dans une région maritime », Conseil économique et social, section mer littoral, conseil économique et social de Bretagne, chap I, 1e: « Le port est un espace d'interface ». Janvier 2006.

247 Cf C Bergano, organisation du transport maritime et coûts de passage portuaire, « Les coûts de passage portuaire des navires porte-conteneurs utilisés sur les lignes régulières entre l'Europe et l'extrême orient », note de synthèse du SES, juillet- août 2002.

248 Les porte-conteneurs ont longtemps été calibrés pour passer le canal de Panama, ce qui limitait leur capacité à 2500 conteneurs EVP (équivalent vingt pieds). Depuis, une vingtaine d'années, les armateurs ont mis en service sur les lignes tour du monde reliant l'Asie à l'Europe des porte-conteneurs dits « over-panamax » de 4500 voire 6000 EVP. Source ISEMAR, note de synthèse n°91, R Lacoste, « Les nouvelles échelles du transport maritime », Janvier 2007.

L'activité des ports maritimes français est confrontée à une forte pression concurrentielle, qui s'exerce tant sur mer que sur terre, de la part des armateurs comme de celle des chargeurs.

De plus, les ports du Bénélux se situent à une dimension supérieure aux ports français. Le port de Rotterdam, dixième port mondial²⁴⁹, représente à lui seul un trafic supérieur à celui de l'ensemble des ports français.

Il faut compter également des ports importants comme Anvers ou, Hambourg qui viennent compléter l'offre portuaire de la façade mer du nord, et qui porte une concurrence accrue aux ports de Dunkerque et du Havre.

Alors que les ports de la façade atlantique et méditerranée sont préservés de la concurrence de part l'éloignement des autres ports et la taille de leurs voisins portuaires, il en est tout autrement de la façade Manche-Mer du nord où les ports du Bénélux ont une zone d'influence très étendue.

Les hinterlands, ou arrière-pays, des ports concurrents du nord empiètent sur ceux du Havre, de Rouen et Dunkerque, freinant l'influence et le développement terrestre de nos ports maritimes.

Les statistiques douanières ont permis jusqu'en 1992 de déterminer les parts de marché des ports français et étrangers dans l'acheminement du commerce extérieur de la France et permettaient de suivre l'évolution de la compétitivité des ports français par rapport à leurs concurrents mais la suppression des contrôles aux frontières à partir de 1993 a rendu ces informations impossibles, même si la tendance veut que les résultats soient inchangés²⁵⁰.

Alors que l'Union Européenne a élaboré une véritable politique en matière de transports maritimes, axée sur le renforcement de la sécurité et l'ouverture des marchés, sa réflexion sur les questions portuaires ne se situe qu'aux balbutiements d'une véritable

249 MONIE, « Classement des ports conteneurs en 2009 », février 2011.

250 V. fiche 4, Ministère de l'Équipement, des Transports et du logement, direction du transport maritime, des ports et du littoral, « Les ports français au coeur de l'espace européen: les handicaps des ports français », février 2002. Egalement, Association des utilisateurs de transport de fret, « La compétitivité des ports français », ref MER 007-06, 6 février 2006. Aussi, rapport du Sénat, « Les actions menées en faveur de la politique maritime et littorale de la France », annexe 4, « Analyse de la compétitivité des ports français », rapport d'information n°345 (1997-1998), de P Marini fait au nom de l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, déposé le 6 mars 1998.

politique européenne portuaire.

C'est le livre vert sur la politique portuaire européenne présenté par la Commission le 10 décembre 1997 qui a marqué la première étape dans la politique portuaire européenne et la volonté d'harmoniser les différentes politiques portuaires européennes²⁵¹.

L'absence de politique portuaire européenne trouve sa source dans le fait que pendant longtemps, les ports étaient restés en dehors des règles européennes.

Les investissements dans les ports maritimes et les investissements d'infrastructures de transport ne sont pas directement visés par l'article 92 du Traité de Rome qui encadre les aides accordées par les États.

Entités économiques à part entière, les ports sont des entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général visées à l'article 90 du Traité, auxquelles les règles de concurrence ne s'appliquent que de façon limitée²⁵².

Progressivement, la Commission Européenne commence à se pencher sur le domaine portuaire et sa conformité aux principes du traité.

Le livre vert relatif aux ports et infrastructures maritimes fait apparaître la volonté pour la commission européenne de prendre en considération les problématiques portuaires et considérer la nécessité de mettre en place une véritable politique portuaire européenne, édictant des principes communs pour la tarification et le financement des infrastructures portuaires, et une libéralisation du marché des services portuaires dans les ports.

251 Livre vert du 10 décembre 1997 relatif aux ports et aux infrastructures maritimes, COM 97/678 final – non publié au JO. Ce livre vert vise à lancer une discussion sur l'efficacité des ports et infrastructures maritimes, sur leur intégration dans le réseau trans-européen multimodal et sur l'application des règles de concurrence à ce secteur.

« Le secteur portuaire traite plus de 90% des échanges de l'Union avec les pays tiers, environ 30% du trafic intra-communautaire et accueille plus de 200 millions de passagers par an. Ce secteur est caractérisé par une grande diversité d'une région à l'autre en termes de structures, d'opérations, d'organisations et de régimes juridiques.

Plusieurs facteurs exacerbent la concurrence entre les ports et à l'intérieur des zones portuaires, tout en faisant ressortir les éléments qui entravent les flux commerciaux entre les Etats membres, comme la libéralisation du marché intérieur, l'évolution des technologies ou encore le développement du réseau trans-européen qui permet d'offrir aux usagers et opérateurs un plus grand choix dans un environnement intermodal. Un cadre communautaire apparaissait alors nécessaire afin de garantir le principe d'une concurrence sans entrave ni discrimination ».

252 Article 110 al 2 du Traité de Lisbonne sur le fonctionnement de l'union européenne, 3e partie, titre I, chap I les règles de concurrence, section I « Les règles applicables aux entreprises »: « *Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans la limite où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté* ».

La Commission s'est également penchée sur le transport maritime intra-européen, en proposant le développement du transport maritime à courte distance²⁵³ afin de désengorger les voies de transports terrestres et de permettre aux ports de « second rang »²⁵⁴ de bénéficier d'une partie des trafics des ports principaux, favorisant un développement plus harmonieux du réseau des ports maritimes européens, sachant que les ports du Bénélux bénéficient de bonnes dessertes par les réseaux routiers.

Les ports voisins concurrents des ports français ont mis en place depuis quelques années une stratégie commerciale visant à un but unique, la satisfaction de l'utilisateur.

Ainsi, le port de Rotterdam conserve tous les types de trafics, offrant un nombre important de dessertes et de lignes régulières sur les marchés émergents, facilitant les liaisons entre le fret et les chargeurs et augmentant la possibilité pour un navire qui vient décharger de pouvoir charger du fret en retour. Le volume et la variété des marchandises traitées dans des ports tels qu'Anvers ou Rotterdam garantissent à tout armateur qu'il pourra y compléter une cargaison.

Toutes les entreprises travaillent sur un principe de rotation rapide des stocks et les entreprises industrielles accentuent la rapidité des opérations en conditionnant elles-mêmes certains produits²⁵⁵.

De plus, les ports du Bénélux ont une plus grande souplesse administrative et douanière que les ports français, ce qui contribue à leur suprématie sur nos ports nationaux.

À côté de cette politique commerciale poussée, les ports du Bénélux ont une position géographique avantageuse, au cœur de l'Europe, et avec des débouchées fluviales et des réseaux terrestres importants, plaçant les grands ports du Bénélux à moins de 24h des principaux centres industriels européens.

253 ISEMAR, note de synthèse n°97, « Le financement des lignes de cabotage maritime », septembre 2007.

254 ISEMAR, note de synthèse n°101: « Le *feeder*, marché spécifique de la conteneurisation »: « *Le feeder est le processus de collecte et de distribution des conteneurs dans les nombreux ports secondaires délaissés par l'organisation des lignes océaniques autour de quelques grands ports desservis par des navires de plus en plus grands. Le feeder permet d'assurer la couverture de nombreuses régions du monde et accentue ainsi la globalisation totale des échanges de biens manufacturés. Opérés par les armements spécialisés, cette activité est devenue un sous-marché important de la conteneurisation mais bien spécifique en termes de ports, de navires et d'acteurs* », janvier 2008.

255 M Massion, Sénateur, Rapport d'information n°295: « Situation des ports maritimes français au regard des ports du Bénélux », 1997-1998.

Des investissements importants ont permis de développer et de moderniser les dessertes fluviales et terrestres de ces ports.

Investissements massifs, développement des liaisons fluviales, routières et ferroviaires, mise en relation des différents ports, ajoutés à une organisation administrative et douanière simplifiée, une automatisation des installations portuaires, des coûts de passages minorés, des escales raccourcies, tous ces éléments ont fait des ports du Bénélux des concurrents sérieux pour les ports français, en retard sur l'ensemble de ces points, y compris sur la fiabilité et les mouvements sociaux, presque inexistantes dans ces pays, et qui font que les navires préfèrent y accoster.

La sérénité du climat social apporte aux ports du Bénélux une excellente image de marques auprès des armateurs et des chargeurs, qui savent qu'ils ne seront jamais bloqués à quai.

Le secteur des transports favorisant les effets de masse, c'est également le « gigantisme » des ports du Bénélux qui les rend compétitifs.

La capacité annuelle de manutention du port de Rotterdam était de 11 millions de conteneurs en 1997 et ne cesse de progresser²⁵⁶. Les nouveaux projets d'extension du port de Rotterdam vont permettre, d'ici 25 ans, de doubler la capacité en conteneurs du port²⁵⁷.

En fonction de ces atouts, les ports du Bénélux attirent des utilisateurs et peuvent également pratiquer des tarifs supérieurs à nos ports nationaux.

La demande des entreprises pour s'installer dans les zones industrielles des ports du Bénélux est telle que le prix de la location de terrains est deux fois supérieure à celui pratiqué

256 Source port de Rotterdam, chiffres de 1997.

257 P Tourret, R Lacoste, note de synthèse n°135 ISEMAR. Dépassé par les nouveaux ports asiatiques et relégué à la 6e place mondiale, le port de Rotterdam ne veut pas perdre sa prééminence européenne. Les terminaux à conteneurs les plus récents, complètement automatisés, permettent de charger les « boîtes » à bord des navires sur 18 largeurs, tandis que des trains de cinq remorques font la navette entre les portiques et les parcs. « *Le port de Rotterdam incarne une forme d'exception dans le contexte européen avec un volume d'activité d'un format sans commune mesure. Avec 430 Mt le port néerlandais est donc un géant de taille mondiale en cumulant un rôle majeur pour le pétrole et le conteneur dans le Nord Ouest du continent. Dominant, Rotterdam affronte la concurrence des voisins belges et allemands sur l'hinterland terrestre comme sur les marchés de transbordement. La performance portuaire tient à la qualité du complexe portuaire (accès facile, profond, vaste, spécialisé) et à ses accès massifiants (axe rhénan, ligne fret dédiée). Afin de conserver sa place éminente, le port de Rotterdam s'est engagé dans la plus grande extension portuaire continentale visant à doubler sa capacité conteneurisée dans deux décennies tout en renforçant un volet énergétique dynamique* ». ISEMAR, note de synthèse n°135, « Rotterdam, le méga port européen », mai 2011.

dans les zones portuaires françaises. L'effet de masse permet également aux ports du Bénélux d'avoir un équilibre entre les investissements publics et les investissements privés bien différent de celui des ports français.

Les ports du Bénélux ne s'occupent que des infrastructures, qui sont ensuite confiées à des concessionnaires privés chargés de l'équipement et de l'exploitation des quais, ainsi que de la gestion des entrepôts.

La durée emphytéotique des concessions permet aux investisseurs privés d'amortir leurs investissements²⁵⁸.

Afin de rivaliser avec leurs voisins concurrents, les ports français doivent devenir plus compétitifs.

Toutefois, le droit européen impose au législateur national de s'adapter en réévaluant l'implication du secteur public dans le développement portuaire, afin de faire passer les valeurs françaises dans le cadre européen.

La politique portuaire française doit palier ses lacunes, faire face à la concurrence des ports voisins, et entrer comme ces derniers dans une logique économique, tout en respectant les contraintes européennes et environnementales²⁵⁹.

Les ports trouvent leur place dans le réseau trans-européen de transport en permettant d'augmenter l'efficacité du système de transport européen, de favoriser la croissance des échanges au sein de l'espace européen et avec les pays tiers, de désengorger les grands axes terrestres, de consolider les liens maritimes avec les régions insulaires et périphériques, et de renforcer l'aspect multimodal du réseau trans-européen de transport²⁶⁰.

258 M Massion, Sénateur. Rapport d'information n°295: « Situation des ports maritimes français au regard des ports du Bénélux », 1997-1998.

259 Cf ex du projet de Calais port 2015. La région Nord Pas de Calais souhaite répondre à un besoin de territoire et faire face à l'augmentation prévue du trafic trans-manche sur les lignes courtes ainsi que recevoir les navires plus grands que les armements prévoient de mettre en service au cours des prochaines années. Ainsi, la région a développé un projet d'extension du port de Calais et prévoit la mise en place de nouvelles installations permettant de répondre à cette demande. Ce projet a pour obligation de répondre à une nécessité économique, de se développer pour répondre aux exigences de concurrence des ports voisins étrangers et d'être complémentaire de ses ports-partenaires proches que sont Boulogne sur mer et Dunkerque, tout en conciliant développement portuaire et prise en compte des contraintes environnementales et européennes. Calais port 2015, dossier du débat public 2009.

260 V. Décision n°1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau trans-européen de transport. Également, communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 21 mars 2007, « Réseaux trans-européens: vers une approche intégrée », COM (2007) 135 final – non publiée au JO.

Au niveau européen, on note une absence d'harmonisation qui se traduit dans le financement des ports et des infrastructures maritimes ainsi que dans le système de prélèvement des redevances qui varient d'un pays à l'autre compte-tenu des approches propriétaires et organisationnelles.

Si autrefois les ports étaient considérés comme des prestataires de service d'intérêt économique général devant être fournis par le secteur public et financés par les contribuables, la tendance actuelle est plutôt de les considérer comme des entités commerciales qui doivent récupérer leurs coûts auprès des usagers qui bénéficient directement de leurs infrastructures. Ainsi, l'industrie portuaire apparaît en pleine transition.

La position actuelle de l'Union Européenne fait apparaître une absence de transparence de l'adéquation portuaire. L'Union Européenne essaie à l'heure d'aujourd'hui de tenter d'harmoniser les différentes politiques portuaires nationales afin d'assurer une concurrence équitable entre les ports à long terme.

En dehors de la zone portuaire, la mise en place d'une politique de l'utilisateur-payeur pour tous les modes de transport permettrait de rendre plus équitable la concurrence et d'influencer la répartition des flux de marchandises entre les ports européens.

En fonction de fortes contraintes budgétaires nationales, les ports français et notamment les ports de la façade Manche-Mer du nord sont en situation d'infériorité par rapport à leurs voisins.

L'approche traditionnelle que la France fait de la gestion portuaire est également bousculée par les contraintes environnementales.

Chapitre 2

Une approche traditionnelle bousculée par des causes liées à l'environnement

La gestion des ports français est remise en cause par les normes environnementales (**Section 1**) et une interrogation se pose quant au fait de savoir si la protection de l'environnement n'apparaît pas dès lors comme un frein au développement, notamment économique, des ports (**Section 2**).

Section 1

La remise en cause de la gestion portuaire par les normes environnementales

Malgré des normes environnementales qui sont opposables aux ports (**Paragraphe 2**), la France accuse un certain retard dans la prise en compte de l'environnement pour ses projets de développement portuaire ou de création de nouveaux ports (**Paragraphe 1**).

Paragraphe 1: Le retard français en matière environnementale

Aménager l'espace relevait jusqu'ici de l'économie de marché. Ainsi, le littoral et les estuaires, ont connu un essor considérable, générateur de richesses, à travers les trafics portuaires, de l'emploi et de l'industrialisation en arrière des quais²⁶¹.

Peu à peu, suite à l'intervention des nombreuses associations de protection de l'environnement, l'État a été contraint de prendre en compte la fragilité des milieux et de mettre la protection de l'environnement au cœur de tout aménagement portuaire.

Désormais, les études d'impact sont obligatoires pour tout projet de création, d'aménagement ou d'extension d'un port²⁶².

Les ports sont des attraits économiques et touristiques pour un pays et ils doivent accompagner leur développement d'une prise en compte environnementale, chose nouvelle encore à l'heure actuelle.

Depuis quelques années, les atteintes à la nature à travers le développement portuaire

261 Romana LA, « Les grands estuaires français », IFREMER, direction de l'environnement et de l'aménagement littoral, publié dans la revue Equinoxe, spécial environnement littoral, n°47-48, mars avril 1994.

262 L'obligation de réaliser une étude d'impact résulte des articles L.122-1 à L.122-3 et R.122-1 à R.122-16 du code de l'environnement. Un fichier national est alimenté par des données sur les études d'impact saisies par chaque préfecture de département depuis le 20 septembre 2006.

suscite des interrogations sur de nouvelles utilisations des espaces portuaires, des navires et des plans d'eau et de terre.

Il convient à chaque décideur de trouver un compromis et une adéquation entre développement portuaire et environnement.

Espaces portuaires, parkings, appropriation du domaine public maritime, insertion dans l'environnement, prise en compte de l'environnement, trafics, sont autant de critères qui font des ports des sources de conflits.

Les règles d'aménagement du littoral intègrent la prise en compte de l'environnement dans les projets d'infrastructures portuaires²⁶³.

Certains ports commencent ainsi à requalifier leurs espaces à terre et soumettent les nouveaux projets d'extension et d'aménagement à des études d'impact sur l'environnement, recherchant la compatibilité du projet avec l'environnement.

Les ports génèrent de nombreuses pollutions directes et indirectes.

Ainsi, il existe les pollutions liées aux activités même du port, à savoir celles dues à l'exploitation et à l'entretien du port.

Les sources de pollution sont nombreuses et variées: nombre insuffisant de sanitaires, aires de carénage²⁶⁴, avitaillement et distribution de carburant dûs à l'absence d'un système récupérateur des égouttures ou de déboureur-déshuileur, les aires de stationnement et les quais avec le ruissellement des polluants vers le bassin, le dragage d'entretien du port qui

263 Certains ports réhabilite leurs friches portuaires. C'est le cas du GPM de Dunkerque qui a été dans les premiers à réhabiliter ses friches portuaires en logements, universités,... c'est le cas également de Marseille depuis quelques années.

V. R Gallimard, chargé de mission à la direction économique à la ville de Marseille, « Réhabilitation des friches industrielles et zones d'activités à Marseille », revue Rives Nord Méditerranéennes, n°4/2000, « Industrie, Ville Territoires en Provence ».

Egalement, G. Lechner, « Le fleuve dans la ville, valorisation des berges en milieu urbain », note de synthèse, direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, centre de documentation de l'urbanisme, octobre 2006.

Aussi, Calais port 2015, dossier du débat public 2009: extension d'un périmètre portuaire sur la mer, où, au delà des démarches administratives longues et compliquées, il faut prendre en compte les impacts sur l'environnement et le milieu marin et terrestre d'un tel ouvrage: « *Agrandir un port ou créer une place portuaire, c'est impacter l'environnement halieutique, la faune et la flore locale, les courants, les sédiments, l'augmentation du trafic routier et ferré pour les marchandises et les passagers,...* ».

264 Les aires de carénage provoquent des écoulements directs des eaux résiduaires vers le milieu récepteur, et les déchets solides et liquides sont mal traités car il y a souvent un nombre insuffisant de poubelles et bacs, une absence de tri sélectif, et des conteneurs à huile mal conçus.

augmente la turbidité des eaux, la mise en suspension des polluants contenus dans les sédiments et qui impacte sur l'écosystème des lieux de rejets²⁶⁵.

Certaines pollutions sont générées par les navires eux-mêmes, comme les peintures antisalissures qui émettent en continu des produits toxiques à base de métaux lourds²⁶⁶, les rejets des WC et éviers apportant une pollution bactérienne des eaux²⁶⁷, les pompes de cale rejetant des eaux mélangées à de l'huile ou des hydrocarbures, et les moteurs émettant des gaz d'échappement polluant l'eau et l'atmosphère.

Les pratiques de certains marins qui rejettent encore directement leurs eaux grises et noires dans le bassin, l'élimination sauvage de déchets par dessus bord, le lavage des ponts de bateaux avec des détergents, le remplissage du carburant, sont autant de pratiques nuisibles au milieu portuaire.

La France, jusqu'alors en retard dans ce domaine, essaie à l'heure actuelle de rattraper son retard par rapport aux États qui prennent en compte l'environnement depuis un certain temps en imposant des normes strictes et obligatoires.

Toutefois, la France est encore loin d'atteindre les objectifs qu'elle s'était fixée lors du Grenelle de l'environnement²⁶⁸.

L'environnement est devenu un point central et une contrainte au transport de marchandises.

265 L'existence de pollutions dans les ports est probante même si la plaisance a été précurseur dans le domaine du recensement et de la prise en compte de l'environnement. V. Agence de l'eau RMC, « Impact de la plaisance sur la qualité des eaux du littoral méditerranéen », BCEOM / mars 1997, 64350 C/ PM.

Egalement, guide de la commission RAMOGE, « Le management environnemental des ports de plaisance », BCEOM, 2001.

Aussi, JL Mauvais, « Les ports de plaisance, impact sur le littoral », IFREMER, 1991.

266 V. Agence de l'eau RMC, « Impact de la plaisance sur la qualité des eaux du littoral méditerranéen », section 2: « Le bateau, équipements, entretien et fonctionnement », BCEOM / mars 1997, 64350 C/ PM.

267 V. Agence de l'eau RMC, « Impact de la plaisance sur la qualité des eaux du littoral méditerranéen », section 3: « Le plaisancier et ses pratiques au port et au mouillage », BCEOM / mars 1997, 64350 C/ PM.

268 Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Les actions retenues doivent engendrer une réduction de 20% des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020, au plan européen. Les transports sont responsables de 34% des émissions de dioxyde de carbone de notre pays. Le législateur a clairement défini les objectifs que la France doit atteindre: « *pour le transport des marchandises, le développement de l'usage du transport fluvial, ferroviaire, du transport maritime, et plus particulièrement du cabotage, revêt un caractère prioritaire. A cet effet, l'État accordera, en matière d'infrastructures, une priorité aux investissements ferroviaires, fluviaux et portuaires, tout en tenant compte des enjeux liés au développement économique et à l'aménagement et à la compétitivité des territoires. Il soutiendra le développement des trafics massifiés de fret ferroviaire et fluvial, du transport combiné ferroviaire, fluvial et maritime, des autoroutes (...) de la mer. Les moyens dévolus à la politique des transports de marchandises sont mobilisés pour faire évoluer la part modale du non-routier et non-aérien de 14% à 25% à l'échéance 2022* ».

Le report modal est susceptible de traiter efficacement ce problème²⁶⁹.

Le code de l'urbanisme donne une définition de l'aménagement qui explique parfaitement l'absence de cohérence entre protection de l'environnement et aménagement du littoral, notamment aménagement, création ou extension d'espaces portuaires²⁷⁰.

L'État a toujours essayé et souvent réussi à limiter les effets pervers d'un développement économique trop souvent peu contrôlé.

Il peut s'appuyer sur le soutien des associations de protection de l'environnement qui a permis de faire passer de nombreuses réglementations allant dans le sens d'une meilleure protection du cadre même du développement sans pour autant le paralyser.

Il est souhaitable également que la France suive les recommandations de l'Europe qui sollicite depuis quelques années une gestion intégrée des zones côtières.

Mais ce n'est pas en changeant les mots que les choses évoluent. Une plus grande concertation entre les différents acteurs identifiés et qui relèvent du politique serait un pas de géant vers un développement concerté et cohérent et apte à concurrencer les ports européens qui ont pris une certaine avance par rapport aux ports français²⁷¹.

Chaque chantier d'infrastructures doit être environnementalement exemplaire. Les travaux doivent être réalisés en employant des techniques de construction respectueuses de l'environnement, et chaque projet doit être innovant aussi bien en termes de constructions que de gestion future et durable de l'équipement.

269 Afin de mettre en oeuvre un report modal efficace, il convient de répondre aux problèmes essentiels du transport combiné: la qualité des équipements de transbordement et le coût de la rupture de charge. Les zones multimodales doivent être suffisamment importantes pour amortir les coûts d'équipements de transbordement dimensionnés de façon adéquate.

V. P Collet, « Le report modal, une idée simple mais difficile à mettre en oeuvre », actu-environnement, dossier la logistique, 21 mars 2011.

270 Code de l'urbanisme, partie législative, livre I, titre IV, chap VI, dispositions particulières au littoral, article L.146-8: « *Les installations, constructions, aménagements de nouvelles routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et ceux nécessaires au fonctionnement des aérodromes et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance ne sont pas soumis aux dispositions du présent chapitre lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative* ».

271 En ce sens, rapport de Y Bonnot, député maire de Perros-Guirrec, « Pour une politique globale et cohérente du littoral français », la documentation française, 1995. Il s'agissait de « *Propositions destinées à mettre en place une politique nationale ambitieuse pour le littoral: accompagner la mutation des villes, préciser et rendre cohérente l'intervention de l'État, conforter et moderniser les outils du développement global (construction navale, industries de la plaisance...), promouvoir une approche globale et intégrée de la pêche et des cultures marines, rénover et valoriser le système portuaire français, relancer la marine marchande, conforter la vocation touristique de la France littorale, assurer une gestion globale et rigoureuse de l'environnement, pérenniser l'agriculture et la sylviculture littorales, évaluer et conforter l'action du Conservatoire du littoral, enfin gérer et valoriser le domaine public maritime* ».

Le développement d'activités portuaires sur l'espace côtier crée des atteintes à l'environnement, notamment à la qualité de l'eau. Pour répondre à ce problème, de nombreuses réglementations ont été mises en place, mais elles sont souvent jugées sévères et trop coûteuses.

Malgré ces mesures, la biodiversité et la richesse halieutique du littoral souffrent des différentes atteintes causées par l'homme.

Les élus du littoral se retrouvent face à des problèmes tels que la gestion des boues portuaires, la fermeture de nombreuses activités conchylicoles en raison de la mauvaise qualité de l'eau et l'insalubrité des plages. Ces problématiques ont un impact notable sur le développement économique local²⁷².

Hormis les ports de plaisance qui font figure d'exemple dans ce domaine par rapport aux autres catégories de ports, certains grands ports commencent à peine à réfléchir et penser développement durable et protection de l'environnement.

Les ports français sont ainsi directement confrontés à la nécessité de prendre en considération les normes liées à la protection de l'environnement.

272 V. H Coulombié, « La loi littoral, l'environnement et le juge », gazette du palais, gazette de l'environnement, n°175 et 176, p.26-35, juin 1998.

Aussi, H Coulombié, « L'aménagement du littoral et la protection de l'environnement », colloque de l'association « droit littoral et mer », revue de droit maritime et aérien de la faculté de droit et des sciences politiques de l'université de Nantes, p.11-33, octobre 1991.

Aussi, « Aménagement et protection du littoral », jurisclasseur construction-urbanisme, tome III, fasc. 9-10: « Loi n°82-2 du 3 janvier 1986: réglementation des espaces », fasc. 9-20 « Réglementation des activités. Dispositions particulières aux départements d'outre-mer ». fasc. 9-10 mis à jour au 1er septembre 2007. fasc 9-20 mis à jour au 1er septembre 2008.

Paragraphe 2: Des normes environnementales opposables aux ports

Les règles juridiques concernant l'environnement et les ports nous viennent de l'Union Européenne, à travers les nombreuses directives. L'une d'entre-elles concerne les installations de réception portuaires de novembre 2000²⁷³.

Cette directive permet, à travers l'installation de réceptacles pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison, de lutter contre les rejets illicites en mer, rejets qui constituent une véritable atteinte à l'environnement marin.

Ainsi, les capitaines de navires faisant escale dans un port maritime, doivent déposer leurs déchets d'exploitation dans les installations de réception prévues à cet effet avant de quitter le port²⁷⁴.

La directive de 1979 sur la conservation des oiseaux²⁷⁵ et la directive de 1992 sur la conservation des habitats naturels²⁷⁶ mettent en place le célèbre réseau écologique européen Natura 2000, composé de zones de protection spéciale et de zones spéciales de conservation.

Ces directives ont mis beaucoup de temps à être transposées en droit interne²⁷⁷ et ont suscité de vifs débats entre aménageurs et défenseurs de l'environnement.

Les ports d'estuaires sont particulièrement concernés par ces directives. En effet, les estuaires sont des espaces écologiquement importants, très riches sur le plan ornithologique,

273 Directive 2000/59/CE du parlement européen et du conseil du 27 novembre 2000 sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison. Cette directive améliore la disponibilité et l'utilisation des installations de réception portuaires destinées aux déchets d'exploitation et aux résidus de cargaison, afin de protéger davantage le milieu marin contre la pollution par les navires. La directive poursuit le même objectif que la convention Marpole 73/78 pour la prévention de la pollution par les navires, à laquelle tous les Etats membres ont souscrit. Toutefois, à la différence de la convention qui s'attache à réglementer les rejets des navires en mer, la directive se concentre sur le passage des navires dans les ports de l'Union européenne et aborde de manière détaillée les responsabilités juridiques, financières et pratiques des différents opérateurs jouant un rôle dans le dépôt des déchets d'exploitation et des résidus de cargaison dans les ports. Ce texte a été transposé en droit français par la loi 2001-43 du 16 janvier 2001 et le décret 2003-920 du 22 septembre 2003.

274 Les officiers de port peuvent interdire au navire de quitter le port si le capitaine n'a pas satisfait à cette obligation, sauf si le navire dispose d'une capacité de stockage suffisante pour ses déchets.

275 Directive 79/409/CE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages. Cette directive et ses modifications visent à protéger et à conserver à long terme toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des Etats membres.

276 Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L206 du 22 juillet 1992, p.7).

277 Circulaire du 27 février 2001 relative à la mise en oeuvre des directives 92/43/CEE dite « Habitats faune flore » et 79/409/CEE dites « Oiseaux » au cours de l'année 2001, non publiée au JO (BOMATE n°01/04).

et les ports d'estuaires tels que Bordeaux, Le Havre ou Nantes-Saint Nazaire doivent tenir compte de ces exigences européennes.

Le grand projet d'extension du port du Havre « port 2000 », important économiquement, a été contraint de prévoir des mesures de compensation afin que les directives européennes soient respectées dans l'estuaire de la Seine²⁷⁸.

Ainsi, partout en Europe, de nombreux projets d'extension portuaire ont été corrigés ou abandonnés parce qu'ils n'étaient pas compatibles avec les objectifs du droit européen²⁷⁹.

La répartition des responsabilités en matière de lutte contre les incidents dans les ports est fixée par un ensemble de textes qui établissent une organisation juridique fondée sur des principes différenciant les pouvoirs de police générale des pouvoirs de police spéciale.

Il ressort de ces textes que le maire est compétent en matière de prévention et de lutte contre les accidents et pollutions de toute nature survenant sur le territoire communal, tant sur les parties terrestres que sur les plans d'eau, y compris les plans d'eau portuaires, et quelque soit le statut du port²⁸⁰.

Lorsqu'un accident a des conséquences qui dépassent les limites ou les capacités d'une commune ou lorsque le maire n'a pas pris les mesures nécessaires, le pouvoir de police générale est transféré au préfet, tout comme la direction des opérations²⁸¹

278 Arrêt C166/97 Commission c/France, CJUE du 18 mars 1999. Suite à un recours de la Commission européenne, la France a été condamnée par la CJUE en 1999. En l'espèce, la France n'avait pas classé en zone de protection spéciale une superficie suffisante dans l'estuaire de la Seine et n'avait pas mis en place un cadre juridique pertinent pour assurer l'intégrité de la zone au regard de la directive oiseaux.

Egalement, P Huet, F Ledore, rapport sur « L'estuaire de la Seine », conseil général des ponts et chaussées, inspection générale de l'environnement, la documentation française, octobre 2004.

279 Arrêt de la CJUE du 28 février 1991, Commission c/ Allemagne (C-57/89, Rec 1991, p.I-883): la CJUE a jugé que des travaux d'aménagement d'un chenal d'accès à un port de pêche ne pouvaient pas être réalisés en violation de la directive relative à la protection des oiseaux sauvages. La Cour a précisé que des considérations liées à la sécurité des populations pouvaient permettre de déroger à la Directive oiseaux, mais pas des préoccupations d'ordre purement économique.

280 Le code général des collectivités territoriales établit, dans son article L.2212-2-5°, la responsabilité du maire sur le territoire de la commune, notamment en matière de prévention et de lutte contre les accidents et les pollutions.

L'avis du Conseil d'Etat du 28 janvier 2003 souligne notamment la compétence de police générale du maire dans les ports maritimes.

Le code des ports maritimes comporte dans ses parties législative et réglementaire un livre III consacré à la police des ports maritimes, auquel il faut ajouter l'arrêté du 31 août 1966 relatif à la coordination de la lutte contre les sinistres dans les ports.

281 La loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile prévoit la faculté d'arrêter sur certains sites des plans d'urgence dont le déclenchement entraîne transfert de la responsabilité des secours au préfet (art 17 à 22).

L'exercice du pouvoir de police générale du maire ne fait pas obstacle à celui de plusieurs polices spéciales relevant des autorités portuaires exercées soit par le directeur du port, soit par le président du conseil général, soit par le maire²⁸².

De plus, le préfet peut exercer des pouvoirs de polices spéciales sur le territoire de la commune dès qu'une installation classée pour la protection de l'environnement est impliquée²⁸³.

Dans les ports militaires, c'est le préfet maritime qui exerce les pouvoirs de police générale et coordonne la direction des opérations de secours.

La maritimisation des espaces côtiers a apporté une politique ambitieuse d'aménagement et de mise en valeur des espaces littoraux, conduisant à une anthropisation croissante du littoral et une occupation de l'espace toujours plus consommatrice de territoire vierge.

La création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres en 1975, la loi littoral en 1986, les directives oiseaux et habitats de 1979 et 1992, la recommandation européenne sur la Gestion Intégrée des Zones Côtières de 2002, la stratégie nationale sur la biodiversité en 2004 et ses applications concrètes au domaine marin avec le Plan d'action mer de 2005 et la création de l'Agence des aires marines protégées en 2006 sont autant de normes applicables aux ports français.

Désormais, il faut éviter l'urbanisation à outrance ainsi que la création de places portuaires qui porteraient atteintes à l'environnement et réussir à concilier protection de

282 Le code des ports maritimes comporte dans ses parties législative et réglementaire un livre III consacré à la police des ports maritimes, auquel il faut ajouter l'arrêté du 31 août 1966 relatif à la coordination de la lutte contre les sinistres dans les ports.

La circulaire n°77-419 du 30 septembre 1977 des ministères de l'intérieur et de l'équipement apporte des précisions sur la répartition des responsabilités entre les différents acteurs et les modalités de leur coopération.

283 La législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (art L.511-1 à L.511-2 du code de l'environnement) justifie l'intervention du préfet du département lorsque de telles installations existent sur le port.

l'environnement avec activités portuaires²⁸⁴.

La Gestion Intégrée des Zones Côtières, aspect innovant de protection de l'espace côtier, est la solution reconnue par le sommet de Rio et celui de Johannesburg pour protéger l'environnement côtier²⁸⁵.

La Gestion Intégrée des Zones Côtières est un processus de partenariat continu et dynamique, s'appuyant sur une démarche de gouvernance et ayant pour objectif d'évaluer, de définir des orientations, de planifier l'aménagement, d'aménager et de gérer les ressources du littoral en tenant compte des apports traditionnels, culturels et historiques ainsi que des intérêts et des utilisations en conflit.

Il s'agit de protéger autant la mer de la terre que la terre de la mer.

Les déchets sont destructeurs pour le littoral et bien que la solution miracle n'existe pas, un certain nombre d'actions essaient de diminuer cette nuisance et mettent en action des plans protecteur depuis quelques années.

À l'échelon européen, c'est la directive Marpol qui traite des déchets des navires²⁸⁶.

Cette directive a pour objet de limiter voire d'empêcher les rejets en mer des déchets des navires. Elle impose des obligations aux navires et également aux ports.

284 Dans le cadre du projet d'extension du port de Calais, « Calais port 2015 », par exemple, il est prévu l'aménagement du port côté terre et côté mer. « Côté terre, il conviendra de pouvoir définir un système de mesure compensatoires préalable qui viendront offrir une protection définitive à des territoires affaiblis à l'instar de ce qui a pu être fait lors de la construction du pont de l'île de Ré ou lors de l'extension autorisée des grands ports maritimes ces dernières années. Côté mer, il faut prendre en compte l'impact lourd qu'aura l'avancée en mer de ce nouveau port. Longtemps oublié, le transit sédimentaire est devenu une préoccupation majeure pour les acteurs locaux dès lors que celui-ci participe fortement au maintien du trait de côte. Dans un contexte où le blocage du transit sédimentaire par les jetées a obligé les collectivités à financer lourdement des systèmes de by-pass au niveau des sites portuaires, il apparaît nécessaire d'étudier de manière très approfondie les modifications du transit sédimentaire sur le littoral calaisien. Côté territoire, il faudrait éviter de couper les milieux naturels et ruraux par de nouvelles infrastructures qui fragiliseraient le faible maillage écologique des paysages. Renforcer l'activité portuaire conduira à créer de nouvelles infrastructures ferroviaires en milieu vierge et renforcer les infrastructures routières et autoroutières existantes ». Actes du débat public « Calais port 2015 », 2009.

285 Sommet de Rio, chap 17 de l'agenda 21, 1992; sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg de 2002. L'Union européenne en a fait une recommandation à ses Etats membres en 2002: recommandation 2002/413/CE du 30 mai 2002. La France a décidé de la mettre en application lors du comité interministériel de la mer en 2003 et le CIADT du 14 septembre 2004 en a défini la mise en oeuvre.

286 La convention internationale pour la prévention de la pollution pour les navires dite Convention Marpol (ou convention de Londres) a été signée le 2 novembre 1973 et profondément révisée par le protocole du même nom le 17 février 1978. la convention Marpol 1973/78 désigne traditionnellement la combinaison de ces deux traités. La convention Marpol n'est entrée en vigueur que le 2 octobre 1983 et a été amendée de nombreuses fois. Elle a été ratifiée par 104 parties.

Ainsi, les capitaines de navires faisant escale dans un port maritime sont tenus, avant de quitter le port, de déposer les déchets des navires dans les installations de réception existantes.

De plus, les officiers de port peuvent interdire la sortie d'un navire si ce dernier n'a pas fait droit à cette obligation²⁸⁷.

En contrepartie, les autorités portuaires doivent s'assurer que des installations de réception adéquates sont disponibles pour répondre aux besoins des navires qui utilisent habituellement le port.

Ainsi, chaque navire doit pouvoir déposer dans le port la totalité de ses déchets.

Il est possible pour l'autorité portuaire de mettre en place une redevance afin de couvrir les coûts de traitement des déchets²⁸⁸.

Pour le pourtour méditerranéen, c'est la convention de Barcelone qui encadre les règles relatives à la pollution en Méditerranée²⁸⁹.

La convention d'origine a été modifiée par des amendements adoptés le 10 juin 1995 par la Conférence sur la convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la

287 Cette obligation fait droit à tous les navires, même les navires armés à la pêche ou à la plaisance, quel que soit leur pavillon, faisant escale ou opérant dans le port – exception faite pour les navires de guerre et autres navires appartenant ou exploités par la puissance publique. En cas de non-respect de ces obligations réglementaires, l'armateur du navire et son capitaine sont passibles d'une amende comprise entre 4000 et 40 000€.

288 La directive Marpol a été transcrite en droit français par différents textes entre 2001 et 2005. son échéance initiale était fixée au 27 décembre 2002. dans un premier temps, la directive Marpol est apparue comme une contrainte pour les autorités portuaires, car elle obligeait ces derniers à mettre en oeuvre une collecte et un traitement de tous les déchets des navires de façon formalisée. Toutefois, on s'est aperçu que pour les collectivités locales, cette directive était une réelle opportunité de voir diminuer la pollution de leur littoral par les déchets des navires. En effet, chaque navire aura à terme la possibilité de déposer ses déchets dans tous les ports de l'Union européenne et cette facilité, associée à la menace d'amendes éventuelles, devrait dissuader bon nombre de navires de se débarrasser de ses déchets en les jetant par dessus bord.

289 La convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution dite « Convention de Barcelone » a été adoptée le 16 février 1976 par la Conférence des Etats côtiers de la région méditerranéenne sur la protection de la mer Méditerranée, tenue à Barcelone. La convention est entrée en vigueur le 12 février 1978. la décision 77/585/CEE permet à la Communauté d'adhérer à la convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution (convention de Barcelone) ainsi qu'au protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs. Ces deux instruments visent, ensemble avec les protocoles auxquels la Communauté a adhéré ultérieurement (par les décisions 81/420/CEE, 83/101/CEE, 84/132/CEE, 2004/575/CE et 2010/631/UE), à limiter la pollution dans la région méditerranéenne.

pollution et ses protocoles, tenue à Barcelone les 9 et 10 juin 1995.

La convention modifiée est entrée en vigueur le 9 juillet 2004²⁹⁰.

Les États signataires prennent toutes les mesures appropriées conformes aux dispositions de la présente convention pour réduire, prévenir et combattre voire éliminer la pollution dans la zone de la mer Méditerranée et pour protéger et améliorer le milieu marin dans cette zone en vue de contribuer à son développement durable.

Pour protéger l'environnement et contribuer au développement durable de la zone Méditerranée, les cocontractants appliquent le principe de précaution²⁹¹ et celui de pollueur-payeur²⁹², ainsi que des études d'impact sur l'environnement concernant les projets d'activités susceptibles d'avoir des conséquences défavorables graves sur le milieu marin et qui sont soumises à autorisation des autorités nationales compétentes.

Aux termes de l'article 5 de cette convention, les États doivent prendre toutes les mesures conformes au droit international pour prévenir, réduire, combattre et dans toute la mesure du possible éliminer la pollution dans la zone Méditerranée causée par les rejets des navires et pour assurer la mise en œuvre effective des règles qui sont généralement admises sur le plan international relatives à la lutte contre ce type de pollution.

Ainsi, la Convention de Barcelone est une norme européenne qui est opposable à la France en matière de protection et de prise en compte de l'environnement et du milieu marin et littoral sur l'espace méditerranéen.

Les places portuaires doivent, dès lors qu'elles se situent sur le territoire côtier de la méditerranée, mettre en application cette convention afin de répondre aux exigences

290 Convention modifiée figurant sous le titre de « Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée ». Les États signataires ayant pris conscience de la valeur économique, sociale et culturelle du milieu marin de la zone méditerranéenne, ont reconnu que la pollution apparaissait comme une menace sur le milieu marin, son équilibre écologique, ses ressources et ses utilisations légitimes, tout en tenant compte de ses caractéristiques hydrographiques et écologiques spéciales. Les États signataires ont pris en compte les résultats de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue à Rio du 4 au 14 juin 1992, de la déclaration de Gênes de 1985, de la charte de Nicosie de 1990, de la déclaration du Caire de 1992 sur la coopération euro-méditerranéenne en matière d'environnement au sein du bassin méditerranéen, les recommandations de la conférence de Casablanca de 1993 et la déclaration de Tunis de 1994 sur le développement durable de la Méditerranée, ainsi que les dispositions de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer de Montego Bay du 10 décembre 1982, qui définissent la notion de pollution.

291 Principe en vertu duquel, lorsqu'il existe des menaces de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne devrait pas servir d'argument pour remettre à plus tard l'adoption de mesures efficaces par rapport aux coûts visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

292 Principe prévoyant que les coûts des mesures visant à prévenir, combattre et réduire la pollution doivent être supportés par le pollueur, en tenant dûment compte de l'intérêt général.

européennes.

La notion de pollution a été définie lors de la conférence de Montego Bay²⁹³.

Concernant les normes applicables au milieu aquatique, c'est la directive cadre Eau qui apparaît comme le cadre de la politique de l'eau en Europe²⁹⁴.

Cette directive a pour objectif d'atteindre un état satisfaisant des ressources aquatiques. L'approche de cette politique s'effectue par bassin hydrographique et implique les acteurs du littoral, à travers les Schémas Directeurs d'Aménagement de la Gestion des Eaux, auxquels les ports doivent se soumettre et respecter les impératifs²⁹⁵.

Concernant les activités portuaires, leurs atteintes peuvent être de différentes natures. Ainsi, certaines pressions de nature physique - artificialisation du milieu, modification hydrosédimentaire, dragage et clapage- peuvent modifier la masse d'eau selon leur intensité.

Les pressions chimiques -contamination par les microbes, substances chimiques dangereuses- influent quant à elles sur la qualité des eaux côtières.

D'autres textes de nature environnementale sont applicables aux ports et aux gestionnaires de ces ports.

Ainsi, certaines pollutions peuvent être diminuées voire supprimées en appliquant des décrets et directives récents mais peu connus. C'est le cas par exemple pour les peintures antisallissures dont l'utilisation est réglementée par décret²⁹⁶.

Les aires de carénages, avec les eaux de pluie et de rinçage contenant des produits

293 Convention de Montego Bay du 10 décembre 1982, art 2: « On entend par pollution l'introduction directe ou indirecte, par l'homme, de substances ou d'énergie dans le milieu marin, y compris les estuaires, lorsqu'elle a, ou peut avoir, des effets nuisibles tels que des dommages aux ressources biologiques à la faune et à la flore marines, des risques pour la santé de l'homme, une entrave aux activités maritimes, y compris la pêche et les autres utilisations légitimes de la mer, une altération de la qualité de l'eau de mer du point de vue de son utilisation et dégradation des valeurs d'agrément ».

294 Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 dite directive cadre eau.

295 Il y a plusieurs grandes familles d'actions. La première concerne les actions liées à la réduction voire la suppression des substances polluantes dans les apports des bassins versants mais également dans les rejets des activités anthropiques littorales, y compris les pollutions accidentelles. Le second grand volet d'actions concerne la protection et la restauration des habitats. Parmi les autres actions, figure la gestion des activités liées à la ressource en eau.

296 Décret 92-1074 du 2 octobre 1992 relatif à la mise sur le marché, à l'utilisation et à l'élimination de certaines substances et préparations dangereuses.

toxiques, sont également le point noir en matière environnemental des ports et réglementées par une directive européenne²⁹⁷.

Concernant les ports de plaisance, il appartient aux communes de fixer les zones dans lesquelles la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement, voire leur stockage et leur traitement, sont impératifs²⁹⁸.

Évoqués précédemment, les ports de plaisance font figure de bons élèves par rapport aux autres catégories de ports. Ainsi, depuis quelques années, en Languedoc-Roussillon, par exemple, une opération « ports propres » a été mise en place²⁹⁹.

Cette opération porte sur une étude sur les pollutions des eaux et sédiments portuaires, la lutte contre les pollutions toxiques, la lutte contre les pollutions domestiques, la lutte contre les pollutions accidentelles et la sensibilisation des usagers portuaires.

En ont découlé des mesures prises par les gestionnaires de ports, comme le système de déchetteries basées sur le tri sélectif, l'installation d'aires de carénage où des systèmes spécifiques permettant de collecter et d'envoyer les eaux chargées de polluants vers un système de traitement des eaux adéquat, la mise en place de plaquettes explicatives pour sensibiliser les usagers aux problèmes environnementaux.

Malgré leur avance par rapport aux autres types de ports, les ports de plaisance français restent en retard vis-à-vis de leurs homologues nord-européens.

La coutume du « tout par dessus bord » reste malheureusement encore trop fréquente.

Toutefois, l'objectif « zéro rejeté » est maintenant inscrit dans les directives européennes et nationales pour ce qui est de la conservation du milieu marin³⁰⁰.

297 Directive 2000/59 du 27 novembre 2000 sur les installations portuaires de réception pour les déchets d'exploitation des navires et des résidus de cargaison, qui impose aux Etats Membres de s'assurer qu'il existe des systèmes de récupération et de traitement de ces eaux dans chaque port. JO n°L.332 du 28/12/2000, p.0081.

298 Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, art 35, reprenant les dispositions des article L.372-1 et suivants du code des communes.

299 V. www.ports-developpementdurable.com/2011/RES/A2_VIGNE;PDF; également, www.ports-propres.org; aussi, www.ffports-plaisance.com.

300 V. G Dolto, « Nautisme et environnement, état des lieux et recommandations, mise à jour du rapport de 1992 objectif rejet zéro, première partie, impact de la pratique du nautisme », conseil supérieur de la navigation de plaisance et des sports nautiques, ass plénière, 21 novembre 2007.

À noter l'intérêt de « pavillons bleus d'Europe » pour les ports de plaisance, qui témoigne de l'adoption d'une démarche environnementale et largement reconnue au niveau européen³⁰¹.

Les déblais occasionnés par les dragages sont également des sources de pollution et un problème environnemental pour les ports maritimes.

Ces déchets constituent un volume très important et les entrepreneurs rencontrent de véritables problèmes quant à leur suppression dès qu'il y a opération de désenvasement d'un port³⁰².

Le problème lié au dragage résulte de la gestion des déchets issus de ces travaux. Tout chenal ou bassin portuaire doit être entretenu mais il apparaît compliqué de trouver un moyen de se débarrasser des déchets issus de ces dragages.

De plus, les sédiments récoltés dans les bassins portuaires, fermés, sont fortement chargés en polluants. Autrefois, ces déchets étaient rejetés en mer, au large, sans que l'impact sur le milieu ne soit pris en compte.

Aujourd'hui, ces déchets font l'objet de contrôles par les autorités compétentes.

Ainsi, il est fréquent que ces déchets soient aujourd'hui revalorisés en terres-pleins, digues ou collines de protection visuelle contre certaines usines.

Les zones portuaires sont des zones protégées de l'agitation de la mer, et cette situation est à la source de dépôts de matières dans l'eau, provoquant des hausses des fonds portuaires et rétrécissant les tirants d'eau.

La prise de conscience de la nécessité d'une protection de l'environnement par les autorités portuaires a permis de mettre en œuvre des moyens qui permettent des rejets moins

301 Le pavillon bleu est un label à connotation touristique, symbole d'une qualité environnementale exemplaire. Créé en 1985 par l'office français de la fondation pour l'éducation à l'environnement en Europe, le pavillon bleu valorise chaque année les communes et les ports de plaisance, qui mènent de façon permanente une politique de recherche et d'application durable en faveur d'un environnement de qualité. Cet écolabel permet de sensibiliser et de motiver les collectivités locales ou les gestionnaires de ports de plaisance afin qu'ils prennent en compte le critère « environnement » dans leur politique de développement économique et touristique, en complément et en renforcement des directives nationales et/ou européennes obligatoires. Garant d'une bonne qualité environnementale, le pavillon bleu hissé sur une commune ou un port de plaisance, véhicule une image positive dynamique auprès des résidents comme des visiteurs. En ce sens, il favorise aussi une prise de conscience générale envers un comportement plus respectueux de la nature et de ses richesses.

302 V. J. Foucher, « Valorisation des déblais sableux de dragage portuaire en France métropolitaine », IFREMER, juin 2005.

nuisibles et offrant des situations alternatives moins nuisibles que les rejets en mer pratiqués il y a une quinzaine d'années³⁰³.

Choisir la filière de destination de ces déblais permet d'évaluer les risques et définir la capacité d'acceptation du site en conformité avec la réglementation³⁰⁴.

Concernant les émissions de gaz à effet de serre, la Commission européenne a lancé un projet au niveau des ports français pour quantifier les émissions de gaz à effet de serre³⁰⁵.

Il ressort de ce projet que le port de Marseille fait figure de mauvais élève avec pour chaque millier de tonnes manutentionnées, une émission de 3,7 kilos d'équivalent CO², « *le haut de la fourchette des ports tests* ». Près de 85% de l'empreinte carbone provient des navires, le reste étant réparti entre le chauffage des bâtiments, l'électricité des grues et portiques de manutention, la circulation des véhicules sur le port et le fonctionnement des pompes de chargement et déchargement des hydrocarbures.

Il s'agit à travers ce projet, ciblé sur le pourtour méditerranéen, de construire une mesure universelle pour tous les ports et d'édicter un guide de bonnes pratiques pour réduire l'impact des ports. Les gaz d'échappement des navires polluent aussi bien l'air que l'eau. Leur impact sur la qualité de l'air peut paraître dérisoire mais il n'en est rien.

Il suffit d'observer un ferry dans le port de Calais par exemple. Une énorme fumée noire sort de ses cheminées, même pour les navires récents sortis des chantiers navals en 2010. Il fut pensé pendant un temps à mettre une « chaussette » sur les cheminée, système de

303 V. E Oudart, JC L'Hopitault, JM Delattre, « Etude des polluants associés aux déblais de dragage, devenir après clapage en mer », institut pasteur de Lille, service eau environnement, IFREMER, contrat EPR, n°86-31-10, octobre 1987.

304 Il apparaît nécessaire de prendre en compte la faisabilité de toutes les méthodes d'extraction, de stockage et de valorisation en tenant compte de la meilleure pratique environnementale. Chaque projet de dragage doit être pris au cas par cas. Il existe différentes filières de destination des déchets de dragage: immersion des déblais en mer pour les sédiments peu polluants, engraissement des plages pour lutter contre l'érosion pour les sédiments sableux et non polluants, création de terres-pleins, remblaiement ou réhabilitation de classe III, où le sédiment est utilisé comme support pour un aménagement, avec comme problème le transport et la teneur en eau des sédiments, l'épandage sur sol cultivé, après vérification des caractéristiques agronomiques du sédiment et de son état de contamination, la restructuration de sol en friches, le stockage en site confiné pour les sédiments qui ne peuvent être utilisés en valorisation ou en immersion. Il s'agit de construire un site confiné, protégé et contrôlé, avec récupération et traitement des eaux de percolation. Le sédiment est alors mis en place dans les casiers par couches ne dépassant pas les deux mètres, sur une couche de sable, elle-même sur une couche d'argile. Inconvénient: il faut trouver un site suffisamment grand pour l'ensemble des déblais], l'aménagement de terres-pleins et de digues.

305 Projet « Climeport », programme MED 2007/2013, axe 2 objectif 2: « Protection de l'environnement et promotion d'un développement durable – promotion des énergies renouvelables et amélioration de l'efficacité énergétique.

filtre géant. Difficilement réalisable et utopique à l'heure actuelle³⁰⁶.

Pour le moment, une interrogation porte sur la compatibilité entre la protection de l'environnement et sur le fait que l'environnement puisse apparaître comme un frein au développement portuaire.

³⁰⁶ Cf intervention de JM Puisseuseau, Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Calais , débats publics « Calais port 2015 », octobre 2009.

Section 2

La protection de l'environnement comme frein au développement portuaire?

La protection de l'environnement pourrait apparaître comme un frein au développement portuaire.

Il convient cependant de prendre en compte cette protection environnementale tant dans l'occupation du domaine public portuaire (**Paragraphe 1**) que dans le développement des activités portuaires (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1: La prise en compte du droit de l'environnement dans l'occupation du domaine public portuaire

La prise de conscience collective de l'importance des enjeux environnementaux a permis de faire évoluer les pratiques et les lois afin que chaque projet de création et donc d'occupation du domaine public maritime prenne en compte désormais l'environnement de sa conception jusqu'à sa réalisation. En effet, la construction d'un bassin portuaire, par exemple, entraîne des modifications des courants et des houles et ainsi faire évoluer la « dynamique sédimentaire » actuelle de façon non négligeable.

Depuis le 19^e siècle, les exemples d'interventions humaines sur le littoral sont nombreux. Face à une pression démographique et économique croissante, est apparue une volonté de protéger les espaces littoraux et limiter l'impact anthropique.

Devant l'ampleur de ces pressions sur le littoral, un large éventail de textes a vu le jour³⁰⁷.

307 Création de parcs nationaux en 1960, création du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres en 1975, loi de protection de la nature en 1976 qui impose l'étude d'impact, la loi de décentralisation de 1983 qui permet de créer des zones de protection du patrimoine architectural et urbain littoral, la loi littoral de 1986 qui précise que les documents d'urbanisme doivent préserver les espaces terrestres et marins, soit les sites et paysages remarquables.

A chaque fois qu'il y a un port, il y a une restriction de l'espace naturel. L'homme ne cesse de construire des édifices sur le littoral dès qu'un espace est libre³⁰⁸.

Le livre bleu, issu des réflexions du Grenelle de la mer, fixe les grandes orientations de la stratégie nationale « mer et littoral » dans le cadre d'un développement durable des activités reposant sur ces milieux si spécifiques³⁰⁹, comme la création ou l'extension de zones portuaires.

L'occupation du domaine public par un port entraîne des troubles à l'environnement marin et terrestre avoisinant. Ainsi, il a été mis en place des zones Natura 2000 en mer et des parcs marins ont vu le jour autour de chaque zone portuaire³¹⁰.

De plus, les activités de dragages lors de la construction d'un port engendreront des volumes importants de déchets, souvent rejetés en mer, qu'il faudra se préoccuper dans le futur.

De nombreux ports ont opté pour un développement durable intégrant la protection des milieux naturels, comme pour Dunkerque par exemple, où un plan stratégique de

308 Pour exemple: lors de l'extension du domaine portuaire de La Pallice en Charente Maritime par la réalisation d'un nouveau terre-plein à l'appui d'une digue d'enclôture existante, celle-ci conduira à la soustraction de 11 hectares du projet à l'aire de distribution de la faune benthique des vases pures. Il s'est avéré que le préjudice a été qualifié de totalement destructeur et irréversible à l'échelle très locale de l'aire d'implantation de l'ouvrage et de pratiquement négligeable à l'échelle régionale des pertuis. Cf B Milon, « La construction du port de La Pallice », écrits d'ouest, n°7, 1998.

309 Livre bleu des engagements du Grenelle de la mer: « *Préserver dans le cadre des projets stratégiques d'aménagement portuaires, la capacités des ports à répondre à la croissance du trafic maritime et à la mise en place de chaînes de transport et d'approvisionnement respectueuses de l'environnement par une stratégie de développement durable à moyen et long terme. Cette stratégie prend en compte les besoins en termes de disponibilités foncières et d'accès nautiques et les impératifs de préservation des écosystèmes* ».

L'article 14 permet de « *Renforcer les mesures de protection et de restauration pour les espèces menacées ou à protéger et la politique de sanctuaires marins, pour les mammifères marins, en contribuant à la création de nouveaux sanctuaires* ». Rubrique « transports, ports, industrie navale », p.9, al.4, juillet 2009.

310 Ainsi, par exemple, création des sites Natura 2000 comme les bans de Flandre, des Ridens et dunes hydraulique du détroit du Pas de Calais, des récifs Gris Nez et Blanc Nez, de la baie Canche et du couloir des Trois estuaires pour le Nord Pas de Calais.

De plus, dans le cadre de son projet « Calais port 2015 », site où les populations des mammifères marins sont les plus riches au niveau européen et où des flux de migration existent, les décideurs doivent prendre en considération la conservation des habitats marins et littoraux dans leur occupation du domaine public portuaire. À l'heure actuelle, les différentes études font abstraction des incidences sur le trait de côte. La région Nord Pas de Calais incite et appuie les démarches de préservation de l'environnement sur le littoral. La région s'est engagée dans une démarche volontaire visant à protéger et développer les espaces naturels, restaurer la biodiversité en favorisant la circulation des espèces et à offrir aux habitants des lieux de détente et un cadre de vie de qualité. Cette initiative pilote de trame verte et bleue régionale, reconnue depuis dans le Grenelle de l'environnement, s'est concrétisée dans le Nord Pas de Calais par la réalisation d'un outil global d'analyse et d'aide qui permet aujourd'hui aux territoires de construire une démarche adaptée à leurs propres enjeux.

développement prévoyant l'identification des différents espaces portuaires et notamment ceux présentant des enjeux de protection de la nature et de conservation de la biodiversité a été approuvé, inscrivant le port dans le cadre d'une politique d'aménagement et de développement durable³¹¹.

Cette démarche s'appuie sur une gestion partagée des milieux naturels, afin de disposer d'un outil d'aide à la décision pour les futurs aménagements, afin d'offrir aux clients du port des espaces modèles pour le développement économique intégrant tous les champs du développement durable.

Tous travaux maritimes nécessaires à la réalisation d'un port (construction de digues, dragages,...) ainsi que les activités liées à la future exploitation sont susceptibles d'avoir des effets néfastes sur la qualité des eaux portuaires et des sédiments.

Bien que la qualité des eaux et des sédiments dépende de nombreux facteurs comme les rejets des industries par exemple, il faut envisager des actions permettant de réduire voire supprimer les impacts potentiels³¹².

Toute installation d'un port sur le domaine public maritime entraîne des modifications du milieu hydrographique. Ainsi, certains ouvrages ont pour objectif d'offrir une protection contre l'agitation. Ces impacts physiques sont des répercussions sur les autres facteurs du milieu que sont les facteurs biologiques et hydrologiques.

Dans le cadre de la construction ou de l'agrandissement d'un port, la faune et la flore de l'espace interne au port sont souvent différentes de celles installées initialement. Il en va de même sur les abords du port.

Cette dégradation des qualités chimiques et bactériologiques du milieu est une des conséquences des différentes formes de rejets en mer.

311 En 2009, le port de Dunkerque s'est doté d'un plan d'aménagement et de développement durable (PA2D) qui passe par 4 étapes: un diagnostic clair et objectif de la situation de l'aménagement durable sur son territoire associant un atlas cartographique, l'identification des enjeux d'environnement et de développement durable et la définition des orientations fondamentales par le Conseil de Surveillance, l'esquisse des premières mesures opérationnelles et l'orientation des décisions sur les actions du plan stratégique dans le cadre d'une approche prospective, la déclinaison des orientations fondamentales du PA2D sur un projet complet sur lequel est mené une analyse socio-économique conforme à la déclinaison des textes nationaux.

312 En ce sens, cahiers d'acteurs, « Calais port 2015 », octobre 2009. Le projet Calais port 2015 prévoit de « limiter la contamination des eaux portuaires provenant des terres-pleins et superstructures grâce à la mise en place d'un réseau de collecte adapté et de moyens d'assainissement performants; rechercher l'équilibre remblais/déblais pour limiter les impacts potentiels que pourrait engendrer le clapage massif en mer des importantes quantités de sédiments liés au creusement du nouveau bassin et de réduire les déplacements de matériaux par camions sur destinations hors port ».

Autour des ports, qui accueillent des activités économiques, apparaît des activités connexes comme des commerces, de l'artisanat, des industries, des prestations de service diverses, qui sont également des sources d'impact sur le milieu³¹³.

Aujourd'hui, ces impacts sont relativement bien gérés car ils sont pris en compte lors des projets d'aménagement. Il en est ainsi des eaux pluviales et domestiques dans les aménagements portuaires conçus actuellement.

De véritables réseaux de collectes sélectifs et des mesures de surveillance des rejets se mettent en place.

Dans le cadre d'une construction d'un port, ou même d'une extension d'un port existant avec emprise sur la mer et sur la terre, des études d'impacts sont désormais systématiquement mises en place³¹⁴.

En dehors des travaux de création ou d'extension portuaire, l'apparition de particules solides fines qui sont en suspension dans l'eau, créant une nappe néfaste au milieu marin et à la faune et la flore, est quasi systématique et impacte l'environnement littoral.

La nécessité de créer ou d'agrandir les ports, notamment pour la plaisance, réside dans le manque de capacités d'accueil suffisantes, ce qui entraîne une pression de la demande sur les différentes façades maritimes³¹⁵.

Face à l'environnement marin et littoral, il est alors souvent impossible de créer de nouvelles digues de protection pour étendre les plans d'eau abrités de la plupart des ports, même si certaines entreprises cherchent et proposent des solutions alternatives à la réalisation

313 V. A Lepage, « Aménagement d'un port d'escale au quai », étude d'impact sur l'environnement, mars 2006.

314 Il en est ainsi par exemple pour le projet de Calais port 2015. le projet fait état d'une étude d'impact tant sur le milieu marin que sur l'écosystème terrestre, et prend en compte l'impact environnemental dans sa globalité, dragage, rejet ou recyclage des déblais, nuisance sonore pendant les travaux et après augmentation du trafic conséquence directe de l'agrandissement du port... Cahiers d'acteurs, « Calais port 2015 », octobre 2009. Aussi, P Michel, responsable du service environnement de BCEOM, « L'étude d'impact sur l'environnement », Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 2001.

315 Les travaux du comité pour le développement des capacités d'accueil de la plaisance ont souligné que malgré les 226 000 places de plaisance existantes en France, il manque encore 54 000 places minimum. De plus, plusieurs études spécifiques de la Mission de développement économique de la région PACA font apparaître que les projets en cours de création de places de grande plaisance seraient insuffisantes et que des solutions innovantes devraient être mises en oeuvre pour satisfaire la demande croissante des yachts en PACA.

de digues ou d'extension portuaire³¹⁶.

Cette prise en compte de l'environnement se traduit également dans le développement des activités portuaires.

Paragraphe 2: La prise en compte de l'environnement dans le développement des activités portuaires

Le littoral d'un pays est confronté aux attentes des décideurs économiques, des défenseurs de l'environnement et des promoteurs d'activités touristiques.

Le transfert des activités économiques sur le littoral répond au fait de se rapprocher du littoral tant pour accompagner la mutation économique que pour le plaisir.

La maritimisation des espaces côtiers a apporté ses politiques ambitieuses d'aménagement et de mise en valeur des espaces littoraux. Elle a entraîné une anthropisation de plus en plus forte du littoral et une occupation de l'espace toujours plus consommatrice de nature.

Depuis de nombreuses années, des conventions internationales, des directives européennes et des textes réglementaires nationaux tentent de réduire l'impact des ouvrages et des activités portuaires sur l'environnement et de protéger les espaces naturels remarquables du rivage et ceux situés en mer.

Les chambres de commerce et d'industrie s'engagent régulièrement dans des actions visant à améliorer la qualité de l'environnement dans leur port.

Propriétaires et concessionnaires s'investissent , chacun dans leur domaine, dans

316 Cf le concept ATAP (Appontement Temporairement Auto-Protégé) de la société BRLi. Ce concept est un débarcadère capable de s'auto-protéger contre la houle par l'entrée en action d'un brise lame pneumatique intégré, permettant ainsi de créer des places dans les avants ports et parfois même à l'extérieur des ports existants. Ce principe permet de libérer des places dans les ports et de respecter l'environnement marin grâce à une faible empreinte au sol. Ce concept apparaît innovant et bien vu à l'heure où les listes d'attente sont de plus en plus longues pour obtenir une place dans les ports et où tout aménagement doit s'inscrire dans un total respect des impératifs de l'environnement.

différents projets qui prennent en compte l'environnement³¹⁷.

L'objectif des ports est aujourd'hui de développer des systèmes de management environnemental, à travers des certifications.

Les activités portuaires, directes et indirectes, occasionnent des gênes non négligeables pour le littoral.

Que ce soient les industries ou les rejets de dragages, il faut mettre en place des plans de gestion pour être en adéquation avec les réglementations en vigueur.

Les ports de la zone côtière reçoivent de nombreux rejets issus de l'activité terrestre.

Ils peuvent contenir des substances polluantes que l'on retrouve dans l'eau et les sédiments, gage de qualité des eaux portuaires. La qualité des eaux et celle des sédiments sont donc étroitement liées au sein du bassin portuaire.

Sur le domaine portuaire, les eaux sont souvent chargées en ammonium³¹⁸ causé par les rejets industriels dans les canaux en amont des bassins.

Les sources de pollution des sédiments sont causées par les activités portuaires, les navires, les rejets urbains, agricoles et industriels.

Il convient de bien choisir les sites de clapage afin de limiter l'impact sur le milieu marin et littoral. De plus, les opérations de clapage sont effectuées par les dragues qui peuvent occasionner des gênes pour les activités de pêche et sur la faune marine à cause de la turbidité de l'eau.

Depuis quelques années également, les concessionnaires de ports mettent en place progressivement des décanteurs pour traiter les eaux de pluie ruisselant sur les terres-pleins.

Ils filtrent ainsi les éléments solides, les matières en suspension et les polluants

317 Certains aménagements sont à l'étude pour réduire l'empreinte carbone du port de Calais, afin de répondre aux exigences du Grenelle de l'environnement. La CCI de Calais s'implique aux côtés de partenaires européens pour déposer un projet contribuant à améliorer l'empreinte carbone du port, dans le cadre de la création de « Calais port 2015 ». De plus, la région Nord Pas de Calais souhaite engager une démarche au niveau national afin de permettre l'émergence de filières de valorisation durable à terre des sédiments de dragage, comme l'utilisation des sédiments dans la fabrication de briques ou de béton. Toutefois, l'absence de statut réglementaire des sédiments rend difficile la mise en place et le développement de filières de valorisation de matière durable. Source conseil régional Nord Pas de Calais; www.nordpasdecalais.fr.

318 Indicateur de la pollution de l'eau par des rejets organiques d'origine agricole, domestique ou industrielle.

chimiques, afin d'éviter leur rejet dans les bassins portuaires.

Dans la plupart des régions littorales, les propriétaires se sont engagés dans une démarche globale pour le traitement des sédiments.

Un plan de réception et de traitement des déchets d'exploitation des navires peut également être mis en œuvre par les concessionnaires de port.

Les déchets des navires peuvent être pris en charge par des sociétés spécialisées ou collectés dans des conteneurs adéquats répartis sur le port en fonction des besoins.

Les pollutions accidentelles dans les ports sont aussi à prendre en compte, bien que d'importance limitée et peu fréquentes.

Si dans la majorité des cas, la gestion des pollutions des eaux portuaires est prise en charge par le pollueur, les régions littorales disposent également d'un stock de matériels et de personnels formés pour intervenir sur les pollutions de faible ou moyenne ampleur³¹⁹.

En cas de pollutions majeures, c'est l'État qui sera appelé à diriger les opérations de lutte à travers les plans POLMAR terre ou mer³²⁰.

Ces plans permettent la mobilisation et la coordination des moyens de lutte contre les pollutions marines accidentelles de toute nature.

Les activités portuaires portent atteinte également à la qualité de l'air.

Ainsi, selon l'indice de référence pour la qualité de l'air (ATMO), il s'agit de noter la qualité de l'air qui pourra être considérée comme satisfaisante ou non, à la vue de la nature des

319 V. CEDRE, « Guide contre les pollutions de faible ampleur », Ministère des transports et de la Défense nationale, Janvier 2007.

320 Les plans POLMAR constituent des plans d'intervention en cas de pollution accidentelle des milieux marins, permettant la mobilisation et la coordination des moyens de lutte préalablement identifiés.

La circulaire du 1er Ministre du 17 décembre 1997 a confirmé deux types d'intervention, institués dans une 1e circulaire de 1978, qui faisait suite à la catastrophe de l'Amocco Cadiz: le plan POLMAR mer qui est confié aux préfets maritimes; le plan POLMAR terre qui est confié aux préfets de départements concernés, qui en assurent la mise ne oeuvre, sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur. La préparation matérielle du plan, c'est-à-dire la mise en place des moyens techniques et financiers ainsi que la qualification du personnel, en ce qui le concerne, est du ressort du Ministère de l'Equipement, des Transports et du logement.

activités portuaires et industrielles exercées à proximité d'un port³²¹.

La qualité de l'air dépend certes du trafic portuaire, mais également du trafic routier et des rejets industriels, indirectement liés à l'activité portuaire. Ainsi, les navires en escale ont une influence relative sur la qualité de l'air du port³²².

Les installations, ouvrages et stockages industriels ou agricoles pouvant présenter un risque pour la santé ou l'environnement entrent dans la catégorie des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement et sont très souvent situées sur le territoire portuaire³²³.

Ces installations doivent accomplir des procédures complexes encadrées par la loi afin d'obtenir l'accord de l'État pour leur mise en service. De plus, ces dernières sont contrôlées durant leur exploitation.

Il existe aussi un classement SEVESO pour les entreprises présentant un risque industriel majeur qui impose aux exploitants des exigences en matière de sécurité et de prévention³²⁴.

Les ports accueillent de nombreuses installations classées et pourtant, seulement certains terminaux sont soumis à des contraintes d'aménagements spécifiques concernant uniquement le domaine portuaire.

Les zones industrielles situées à proximité des ports accueillent des établissements

321 Ainsi, l'ATMO a effectué un relevé des nuisances de l'air par les activités de manutention portuaire sur le port du Havre par exemple. L'évaluation des émissions générées par les engins de manutention répond aux objectifs du plan de protection de l'atmosphère. Cette étude constitue une évaluation des émissions d'un secteur totalement inconnu. Cet inventaire des émissions des engins de manutention permet de faire un premier état des lieux. Air Normand, ATMO France, 12 août 2008.

322 D'après une étude du Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles basée sur une modélisation de la dispersion atmosphérique des rejets liés au trafic maritime, les navires en escale dans un port ont une influence relative sur la qualité de l'air de celui-ci.

323 V. H Legrand, « Application de l'article L.551-2 du code de l'environnement aux ouvrages d'infrastructures de transports de matières dangereuses », inspection générale de l'environnement, décembre 2005.

324 Le cadre européen de cette action est la directive 96/82/CE concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses appelée directive SEVESO II qui a remplacé la directive SEVESO à partir du 3 février 1999. Cette directive a été notamment transposée en droit français par l'arrêté du 10 mai 2000 relatif à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances ou des préparations dangereuses présentes dans certaines catégories d'installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation. Cet arrêté et sa circulaire d'application du 10 mai 2000 prévoient notamment des dispositions organisationnelles à mettre en œuvre par les exploitants en matière de prévention des accidents majeurs. La directive 96/82/CE a fait l'objet de modifications récemment introduites par la directive 2003/105/CE du 16 décembre 2003. Ces nouvelles dispositions prennent en compte les études relatives aux propriétés dangereuses de certaines substances et du retour d'expérience des différents accidents survenus au sein de l'Union Européenne depuis quelques années.

classés ICPE ou SEVESO. De plus, un port voit également transiter des matières dangereuses dont les flux sont liés au trafic routier et aux opérations d'avitaillement des navires.

Conformément à la loi³²⁵, le transport de ces matières dangereuses fait l'objet d'une étude de danger qui permet d'évaluer les risques associés et définit des conditions et des contraintes d'utilisation et d'aménagement au sein d'un port³²⁶.

Les activités industrielles exercées sur un port peuvent générer des pollutions du sol. Les entreprises sont tenus d'ailleurs de remettre en état le sol, conformément à la réglementation en vigueur.

Ainsi, l'approche française de la gestion portuaire est remise en cause par le droit européen et le droit de l'environnement. Cette remise en cause engendre des conséquences importantes dans la gestion portuaire.

325 Cf, note supra, H Legrand, : « Application de l'article L.551-2 du code de l'environnement aux ouvrages d'infrastructures de transports de matières dangereuses », inspection générale de l'environnement, décembre 2005.

326 Mesures d'isolement des camions transportant des matières dangereuses par exemple.

Titre 2

Les conséquences d'une remise en cause de l'approche traditionnelle de la gestion des ports

L'approche traditionnelle que la France a fait de la gestion portuaire est remise en cause par l'Europe et l'environnement.

Cette remise en cause engendre bon nombre de conséquences. Ainsi, l'État voit son rôle contesté dans la gestion des ports (**Chapitre 1**) et des évolutions sont apparues dans la construction de la gestion portuaire (**Chapitre 2**).

Chapitre 1

Le rôle de l'État contesté dans la gestion des ports

L'État voit ses fonctions et ses attributs contestés au sein de la gestion portuaire.

En effet, l'intervention naturelle de l'État est remise en cause (**Section 1**) pour faire place à une libéralisation du secteur portuaire (**Section 2**).

Section 1

La remise en cause de l'intervention naturelle de l'État

L'État voit ses moyens d'action modifiés dans le contexte portuaire (**Paragraphe 1**). Toutefois, les textes lui attribuent un nouveau rôle de tutelle dans la gestion portuaire (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1: Les moyens d'action de l'État modifiés en matière portuaire

L'État voit ses moyens d'actions modifiés en matière portuaire. Apparaît ainsi un affaiblissement du critère organique du service public portuaire (**A**) au profit d'une délégation de service public, notamment au travers des concessions, sources d'un début de privatisation du secteur portuaire (**B**).

A. L'affaiblissement du critère organique du service public portuaire français

L'affaiblissement du critère organique du service public portuaire se traduit par un effacement de l'acteur au profit de l'activité.

En vertu de la jurisprudence Effimieff³²⁷, doivent être regardés comme des travaux publics les travaux qui sont soit exécutés par une personne publique dans un but d'utilité générale, soit exécutés par une personne publique dans le cadre d'une mission de service public.

Distinction entre ce qui relève du droit privé et ce qui relève du droit public, la notion de service public a été remise en cause par la jurisprudence qui a reconnu la possibilité de gérer

³²⁷ TC, 28 mars 1955, Effimieff, GAJA n°93. Avec les arrêts du 20 avril 1956 Epoux Bertins, Ministre de l'agriculture c/ Grimouard et effimieff, la notion de service public renaît de l'image des jurisprudences du début du siècle véhiculées par l'arrêt Blanco ou encore Terrier.

le service public dans les conditions du droit privé.

En effet, aujourd'hui, il existe des besoins d'intérêt général que l'autorité décide de satisfaire, mais qu'elle ne confie pas pour autant à des organes publics. C'était déjà le cas dans les concessions de service public.

La délégation de service public à des personnes privées est devenue de plus en plus fréquente, ce qui a conduit à deux lois³²⁸.

À l'inverse, certains organismes publics gèrent des activités industrielles et commerciales identiques à celles des entreprises privées similaires, alors même qu'on ne peut qualifier ces activités de missions de service public, car n'ayant aucune distinction avec le régime privé.

Le droit européen et la jurisprudence de la CJUE ne font que trop peu référence à la notion de service public. Cette notion ne correspond à aucune réalité ni aucun statut précis.

Le droit européen prend en considération la mission, l'activité du port, pour définir s'il est public ou privé³²⁹.

Dès lors, les services publics ont de plus en plus recours aux contrats de droit privé, élargissant alors le champ de compétence judiciaire, et annonçant la multiplication des services publics à caractère industriel et commercial, fonctionnant similairement à des entreprises privées, sous régime de droit privé.

En conséquent, seul le caractère de l'acte permet de définir la compétence juridictionnelle.

Outils économiques d'aménagement du territoire, les ports sont les façades des régions sur le plan maritime et de leur appartenance à l'espace européen et même mondial.

Depuis quelques années, la plupart des pays européens ont recours à la régionalisation

328 Loi 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale et loi 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.

329 Ainsi, en Grèce, il n'existe pas de service public comme en France. Ce qui importe, c'est que la mission soit de service public, peu importe que ce soit une personne privée qui l'exerce.

de la gestion portuaire³³⁰.

Chaque pays tente d'imposer une vision globale de développement à l'ensemble de ses ports.

Avec la décentralisation et l'ouverture du marché des services portuaires aux entreprises commerciales, au début des années 90. les autorités portuaires ont ainsi vu leurs compétences élargies, avec l'attribution des concessions, la gestion de certains services publics portuaires comme les réseaux ferrés internes au port, la sécurité et le développement du port en adéquation avec le plan de régulation portuaire national.

La décentralisation a été à l'origine d'une plus grande maîtrise des revenus et une autonomie fiscale³³¹.

Le secteur portuaire français a subi également la régionalisation.

La loi du 27 février 2002³³² a consacré le transfert de gestion des ports maritimes d'intérêt national aux régions, « *la région étant subrogée dans les droits et obligations de l'État à l'égard des tiers* ». dès lors, la région devient l'autorité concédante pour l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des ports concernés³³³.

La participation au capital des entreprises maritimes ou portuaires apparaît alors³³⁴, apportant ses atouts vis-à-vis de la gestion étatique, à savoir une capacité d'adaptation et une

330 En Belgique et aux Pays Bas, les autorités portuaires ont, jusqu'à peu de temps, constituées des émanations des conseils municipaux où l'un des conseillers était amené à prendre la présidence du port. En Allemagne, la relation s'opère entre les Landers où les affaires portuaires sont soumises au débat dans les parlements locaux, assistés de comités d'usagers portuaires ayant une voie consultative. Sur le plan administratif, les ports ont longtemps constitué un « département » des municipalités, et l'autonomie a été renforcée par la constitution d'entités portuaires séparées, satisfaisant à la fois à des exigences européennes de clarification comptable mais répondant aussi aux nécessités d'un environnement commercial appelant une forte autonomie, réactivité et flexibilité des organismes portuaires. N Terrassier., note ISEMAR, synthèse n°47: « Ports et régionalisation », septembre 2002.

331 La régionalisation de la SNCF a permis d'introduire des améliorations sensibles dans le fonctionnement des entreprises et la gestion des ressources humaines: culture de résultat via un système de partage des gains, apprentissage des relations économiques en passant d'une culture de gestion de moyens à une culture de résultats, amélioration de la communication locale, amélioration de la motivation du personnel. Dossier de presse « Régionalisation ferroviaire », décembre 2001. Aussi, R Belleret, article de presse, « La régionalisation de la SNCF ouvre un nouvel âge du transport de proximité », 1998.

332 Loi 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF du 28 février 2002.

333 N Terrassier., note ISEMAR, synthèse n°47: « Ports et régionalisation », septembre 2002.

334 Ainsi, la région Bretagne participe à une société d'économie mixte, la « Sabemen », qui est chargée de l'acquisition de navires ferry frétés à l'opérateur régional « Brittany Ferries », répondant alors à une politique de désenclavement de la Bretagne et de développement de son activité touristique. Dans le secteur portuaire, la région de Haute-Normandie a procédé à des financements de navires et au rachat du port anglais de Newhaven pour relancer les liaisons transmanches qui avaient été délaissées par les opérateurs commerciaux quelques années auparavant. Y Fournis, « Les régionalismes en Bretagne », Presses universitaires européennes, Bruxelles, 2006.

fiabilité qui se traduisent dans les performances réalisées.

La régionalisation est une contractualisation participative entre l'État et les acteurs régionaux, dépassant le cadre des contrats de plan « État-Région », et associant les acteurs locaux et régionaux à la définition d'actions de progrès et à la mise en œuvre de réformes rendues nécessaires par les évolutions européennes.

Cette décentralisation répond à une nécessité européenne de compétitivité pour faire face à la concurrence et l'on peut s'interroger sur les concessions portuaires qui orientent la gestion portuaire vers le domaine privé et relègue l'État au second plan.

B. La délégation de service public portuaire et les concessions portuaires: vers une privatisation du service public portuaire?

La délégation de service public dans le domaine portuaire peut se faire soit envers une personne publique, soit envers une personne privée. Qu'elle soit publique ou privée, cette dernière devra remplir une mission de service public et se soumettre au principe européen de concurrence. Il en est de même des concessions portuaires même si des modérations apparaissent quant à leur application.

Les ports sont situés sur le domaine public maritime et le transfert de gestion³³⁵ ne modifie pas le caractère de domaine public du bien transféré. Il n'y a pas de transfert de propriété au détriment de l'État.

Dans le cadre d'un établissement sur le rivage, il faudra obtenir l'assentiment du préfet maritime³³⁶. Ces procédures s'appliquent alors aussi à la création ou à l'extension de ports

335 Articles L.35 et R.58 du code du domaine de l'Etat analysent le transfert de gestion comme un changement de destination du domaine public au profit d'un service ou d'une collectivité publique autre que le service affectataire ou la collectivité propriétaire.

336 Article R.152-1 du code du domaine de l'Etat.

décentralisés³³⁷.

Le domaine transféré doit conserver son caractère de domaine public. Cette condition se trouve réalisée dans le cas des ports décentralisés, le Conseil d'État ayant admis que les collectivités locales pouvaient disposer d'un domaine public portuaire.

La régie est le mode le plus ancien de gestion des services publics. Toutefois, les régies ne sont pas dotées de la personnalité morale, s'adressant en général à des services exempts de toute rentabilité³³⁸.

La délégation de service public a été, quant à elle, créée par le législateur pour identifier le régime applicable à la procédure d'attribution par la voie contractuelle à des personnes publiques ou privées de service public³³⁹, palliant les lacunes juridiques et les interprétations des juges administratifs.

La délégation de service public, apparue avec l'évolution du rôle des missions de l'État, n'a été référencée que dans la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale, puis en 1993.

La délégation de service public est un terme générique regroupant tous les modes de gestion privée et de service public tels que la concession, l'affermage, la régie, ou bien encore la gérance. Le recours à la délégation de service public apparaît comme un moyen d'assurer efficacement le fonctionnement du service public dans un souci de rentabilité, tout en conservant pour la collectivité la maîtrise du service. La durée de la délégation de service public est librement déterminée par l'autorité délégante, mais des limites sont fixées par la loi Sapin afin de cadrer avec les prestations demandées³⁴⁰.

La seule gestion déléguée utilisée en matière portuaire est, jusqu'à présent, la

337 Si la décision de création ou d'extension d'un port est prise par la collectivité elle-même en vertu d'un SMVM (Schéma de Mise en Valeur de la Mer) approuvé, cette décision de création ou d'extension d'un port peut intervenir longtemps après l'approbation du SMVM pour un périmètre plus réduit que la zone affectée par le document de planification, et pour des projets d'ouvrages qui, par définition, ne sont pas fixés par lui. Dans ces conditions, l'instruction du transfert de gestion devra être conduite de façon autonome par rapport à l'instruction du SMVM et des procédures identiques devront être reproduites le moment venu.

338 Souvent utilisé pour les SPA, la régie peut également être utilisée pour les SPIC, comme pour les arsenaux par exemple. Ces régies disposent d'une autonomie financière qui fait l'objet d'un budget annexe à celui du budget de l'Etat ou de la collectivité décentralisée. Créé spécialement pour gérer un service public, l'établissement public se voit conférer un budget et un patrimoine propres et jouit d'une totale capacité juridique.

339 Loi Sapin, 29 janvier 1993, n°93-122, articles 38 et suivants, repris par la suite aux articles L.1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales et qui concernent les délégations de service public local.

340 Prise en compte de la durée d'amortissement des installations à la charge du délégataire par exemple.

concession.

La délégation de service public est un contrat administratif soumis au droit public et ayant pour but d'organiser le service public portuaire en faisant participer le délégataire à l'exécution de celui-ci³⁴¹.

Le secteur privé est largement associé à la gestion du service public portuaire, échappant ainsi aux contraintes de la gestion directe et limitant l'endettement de la collectivité grâce aux financements privés³⁴².

Le service public portuaire est un ensemble de prestations dont l'existence est liée à l'exploitation économique du littoral. Ainsi, des terrains situés dans une enceinte portuaire sont reconnus comme œuvrant pour le service public³⁴³.

L'occupation du domaine public maritime artificiel servant de socle à la mise en œuvre du service public portuaire, il convient de prendre en considération le fait que la délégation de service public s'accompagne d'une autorisation d'occupation privative du domaine public.

En matière portuaire, gestion de service et gestion du domaine se confondent et se font sous la forme d'une concession, concession mêlant autorisation domaniale et concession d'outillage public portuaire³⁴⁴

Le plus souvent, il s'agit de concéder un périmètre qui correspond soit à une partie du

341 Dans un arrêt du 26 juin 1974 « Port Autonome de Marseille », le Conseil d'Etat a considéré les concessions d'outillage public portuaire comme une délégation de service public industriel et commercial. CE 26 juin 1974 Port Autonome de Marseille, Rec Lebon, p.369.

342 L'exécution par des sociétés privées du service public portuaire est soumis au droit de la concurrence [art 53 de l'ordonnance du 1er décembre 1986] mais le mode de gestion relève d'un acte de puissance publique, hors du champ d'application de l'ordonnance. Dans un arrêt du 19 janvier 1994 « Eurocontrol », la cour de Justice des Communautés Européennes a considéré que les actes qu'une autorité publique agissant dans l'exercice de la puissance publique et qui se rattachent à l'exercice de la puissance publique n'obéissaient pas aux règles de la concurrence du traité de Rome. CJCE, 19 janvier 1994 « Eurocontrol », aff C-364/92, Rec p.43.

343 Conseil d'Etat, 19 octobre 1956, Société Le Béton, n°20180, Rec Lebon.

344 Par un arrêt du 10 juin 2009, le Conseil d'Etat a annulé la décision du TA de Marseille qui avait obligé le GPM de Marseille à suspendre un appel d'offre relatif à l'exploitation de la forme de Radoub n°10 et à l'aménagement de 10 hectares attenants. La problématique portait sur la mise à disposition d'espaces du domaine public maritime et d'outillages publics portuaires. CE 10 juin 2009, Grand Port Maritime de Marseille, Rec Lebon, n°317671.

L'exploitation du service public portuaire se fait sur une dépendance appartenant déjà au domaine public maritime artificiel. Le délégataire sera habilité à construire les ouvrages et réaliser les travaux nécessaires pour effectuer le chargement sur les dépendances des ports maritimes. La concession a une nature administrative pour ce qui est de la réalisation des installations, et industrielle et commerciale pour ce qui est de l'exploitation. Souvent, le délégataire sera une chambre de commerce et d'industrie.

port, soit à l'intégralité de ce dernier³⁴⁵.

Le bénéficiaire d'une autorisation est propriétaire des ouvrages, constructions et installations qu'il réalise. Le public ne les utilise qu'en fonction des nécessités du port, c'est-à-dire de manière relativement exceptionnelle³⁴⁶.

A la fin de l'autorisation, le propriétaire doit enlever les installations à ses frais ou éventuellement abandonner simplement ses installations au bénéfice du port.

Les terres-pleins inclus dans le périmètre de la concession portuaire pourront faire l'objet par le délégataire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public.

En revanche, c'est l'autorité gestionnaire du domaine qui délivrera les autorisations³⁴⁷.

De l'ensemble des modes de gestion déléguée, la concession de service public apparaît comme le procédé contractuel le plus traditionnellement employé.

La personne publique concédante confie au concessionnaire le soin de gérer un service public ou l'exploitation d'un ouvrage public, à ses risques et périls, mais sous le contrôle du concédant.

La concession est marquée par le versement de redevances par les usagers en contrepartie des prestations qui leur sont fournies³⁴⁸.

L'octroi et le renouvellement des concessions portuaires posent aujourd'hui des problèmes juridiques, auxquels l'État ne s'est pas encore attaqué: le premier est celui de

345 Si le périmètre ne correspond pas à la totalité du domaine public portuaire, le délégataire pourra établir et exploiter d'autres ouvrages publics ou privés avec une autorisation d'outillage privé avec obligation de service public sur les autres dépendances et le concessionnaire ne pourra s'y opposer. V. note de synthèse n°109 ISEMAR: « Gouvernance et décentralisation portuaire: où en est-on? », novembre 2008.

346 Le titulaire n'a pas le droit de s'opposer à la délivrance d'une autorisation du même genre à un autre opérateur. En dehors de son utilisation personnelle, l'utilisation par le public sera coordonnée par la capitainerie du port qui fixe les priorités. Le propriétaire doit respecter les prescriptions de la police du port au nom de l'intérêt du port. De plus, c'est l'autorité portuaire qui fixe les tarifs applicables.

347 CE, 8 juin 2011, n°318010, Port Autonome de Marseille: « Dans un contrat entre le PA de Marseille et une société afin de mettre à disposition de cette dernière, sur le domaine public portuaire, des formes de radoub. Le CE a dû déterminer si la convention en cause était une délégation de service public soumise aux dispositions de la loi Sapin. Les juges ont souligné que ce contrat réservait au PAM l'utilisation et l'exploitation avec son personnel, des outillages du port nécessaires pour les manoeuvres de mise en eau; que pour l'occupation du domaine public et pour ces prestations, la société versait au PAM des redevances. Ainsi, par ce contrat, le PAM a seulement autorisé la société à occuper des dépendances de son domaine public pour lui permettre d'y exercer une activité de réparation navale; qu'il n'a pas délégué à cette société l'exploitation des outillages publics du port ».

348 Cf art R.122-7 à R.122-11 du code des ports maritimes.

l'application des règles de transparence des délégations de service public³⁴⁹, le second concerne les situations dans lesquelles les concessionnaires, après expiration de leur titre et sans qu'il ait été renouvelé, continuent à exercer leur activité avec un risque de gestion de fait des finances publiques³⁵⁰.

La privatisation engendre l'application des règles de droit privé et, outre l'atteinte à notre « service public à la française », la possibilité d'exproprier au profit de projets immobiliers.

Dans le cadre portuaire, l'État se voit dès lors attribuer un nouveau rôle de tutelle, essentiellement dans le contexte des investissements et de l'encadrement juridique.

349 Les concessions d'outillages publics sont des délégations de service public devant respecter les règles de publicité prévues par l'article 38 de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993. la portée de cette obligation est atténuée toutefois par la pratique du recours aux CCI à titre de concessionnaire. Dès lors, dans un contexte de mise en concurrence systématique pour l'octroi d'une délégation de service public, les collectivités territoriales ont tout intérêt à soumettre aux mêmes formalités de publicité leur choix de recours aux CCI afin de vérifier que l'établissement public est effectivement le meilleur candidat, remettant en cause le recours systématique aux CCI.

350 Le retard pris dans le renouvellement de certaines concessions conduit à des situations préjudiciables pour les collectivités territoriales. Le terme des contrats étant connu dès le début, ainsi que le retour et la reprise des biens revenant à ces collectivités, il peut paraître surprenant que leur expiration aboutisse à un vide juridique. Pourtant, dans beaucoup de ports, les CCI continuent leur activité sans titre, étant souvent candidat à leur propre succession. L'origine de cette situation tient à l'absence d'anticipation de la part des services de l'Etat. De plus, le mode de négociation pratiqué par l'ancien et le futur concessionnaire, permet de faire pression sur l'Etat, sans risque de voir arriver des concurrents.

Paragraphe 2: Le nouveau rôle de tutelle de l'État dans la gestion portuaire

En matière portuaire, l'État a des moyens d'actions importants. Ainsi, il définit et met en œuvre un cadre juridique adapté, et participe financièrement aux investissements.

L'organisation portuaire française ne s'est pas adaptée à l'évolution des trafics et la distinction entre catégories de ports autonomes et ports d'intérêt national a été maintenue jusqu'en 2008³⁵¹.

L'existence du statut des ports d'intérêt national posait problème aussi car un rapprochement de leur conditions de gestion avec celles des ports autonomes apparaissait souhaitable³⁵².

De plus, l'État n'était pas membre des Conseils portuaires des ports d'intérêt national³⁵³, les décisions concernant un port d'intérêt national étant prises directement par le concessionnaire.

Selon les dispositions de l'article 7 de la loi du 2 juillet 1996³⁵⁴, une disposition législative est nécessaire pour autoriser le transfert au secteur privé des entreprises dont l'État détient directement plus de la moitié du capital social.

La tutelle de l'État sur les établissements publics nationaux demeure réelle, les actes les plus importants étant soumis aux ministres de rattachement.

Pour ses concessions portuaires, l'État perçoit des redevances fixées par le cahier des charges, ces redevances prenant en compte le niveau d'équipement du port, l'accroissement des revenus domaniaux ou bien encore l'existence d'une activité rémunératrice.

La concession est, comme le service public, une notion française qui s'est également

351 La décentralisation de 1983 a conduit à distinguer les ports en fonction de leur trafic. Avant 1983, des mesures avaient conduit les ports non autonomes à être classés en 2 catégories. Comme l'évolution des trafics, les critères de distinction entre PA et PIN n'était plus évidente. La nécessité pour l'Etat de conserver au niveau national la gestion de nombreux ports ne paraît plus établie, et l'absence d'adéquation entre l'importance des ports et le classement découlant de leur statut conduit à mettre en cause l'existence de deux statuts différents pour les ports relevant de la compétence étatique.

352 Cf le projet d'extension du contenu des concessions d'outillage public des ports d'intérêt national à l'ensemble des installations portuaires, ou encore les extensions à ces mêmes ports de dispositions relatives à la gestion du domaine des ports autonomes.

353 Même si le préfet ou son représentant assiste de plein droit aux séances du conseil.

354 Loi 96-597 du 2 juillet 1996, relative à la modernisation des activités financières.

exportée et appliquée dans les autres pays européens.

Le contrat BOT³⁵⁵ est un hybride entre la concession classique et la privatisation³⁵⁶.

Il s'agit d'une forme de partenariat entre le public et le privé dans le but de réaliser des infrastructures de base sans que la personne publique ne paie quoi que ce soit.

Le montage du BOT est basé sur le savoir-faire des intervenants et c'est pourquoi ces derniers sont souvent des sociétés d'ingénierie et de travaux publics.

Contrairement aux concessions, le concessionnaire conserve la maîtrise de l'ouvrage du projet. Le concédant a un rôle réduit mais définit tout de même la taille et les grands traits du projet du port, et apporte les terrains nécessaires dont il reste propriétaire et aide le concessionnaire à obtenir les autorisations administratives requises pour la réalisation du projet.

L'État ne deviendra propriétaire de l'ouvrage qu'au terme de la concession, alors que cette qualité de propriétaire est reconnue au concessionnaire pendant la durée du contrat BOT.

Le poids des financements assumé par l'État est parfois évoqué pour tempérer les évolutions vers la décentralisation, en particulier dans la construction des infrastructures et l'entretien des chenaux d'accès.

L'analyse des expériences européennes montre le maintien de la participation de l'État à différents niveaux alors que la gestion du port relève d'autres collectivités territoriales.

Dans une conception globale du transport et de la logistique, les compétences exercées au niveau régional et national doivent être coordonnées³⁵⁷.

L'État intervient aussi pour représenter les intérêts portuaires auprès des instances européennes ou de groupes européens.

355 Build, Operate, Transfer (construire, exploiter et transférer).

356 Le contrat BOT est un contrat par lequel le co-contractant construit, exploite à ses risques et périls et rétrocède l'ouvrage à l'État au terme de la période déterminée. C'est un montage juridique difficile à mettre en œuvre et qui fait appel à des intervenants puissants et de qualité comme Maersk et Sealand à Algésiras par exemple, intervenants ayant une réputation et un savoir-faire reconnu, et capables d'apporter un capital initial.

357 En Allemagne, si les affaires portuaires relèvent des Länders, les transports terrestres, ferroviaires et fluviaux sont gérés par l'Etat fédéral. V. J Debrie et C Ruby, « Approches des réformes portuaires européennes et nord américaines, éléments de réflexion pour la politique portuaire française », INRETS, avril 2009.

Une grande partie de la législation portuaire touchant à la gestion et à l'organisation des ports, et à leur exploitation, s'écrit désormais au niveau européen.

Les régions françaises doivent pouvoir s'appuyer sur l'État et ce dernier doit également soutenir le développement de l'activité portuaire au sein de la politique maritime nationale.

Quelque soit le régime du port maritime, l'État conserve certains pouvoirs³⁵⁸.

Ainsi, c'est lui qui approuve les règlements généraux de police des ports maritimes, il détermine la réglementation du transport et de la manutention des matières dangereuses dans les ports, il assure la gestion du bureau central de la main d'œuvre pour l'embauche des dockers intermittents.

Dans les ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements, dont l'activité dominante est le commerce ou qui accueillent des marchandises dangereuses, l'État définit les mesures de sûreté portuaire et contrôle leur application, et il exerce les pouvoirs de l'autorité investie du pouvoir de police portuaire.

Le rôle de l'État est donc modifié, réduit à son rôle de tutelle au profit d'un certain libéralisme de la gestion portuaire.

358 Cf article L.302-1 du code des ports maritimes.

Section 2

La libéralisation de la gestion portuaire

La libéralisation de la gestion portuaire apporte une évolution de cette dernière, évolution marquée par le glissement du droit public vers le droit privé (**Paragraphe 1**), réponse à la nécessité d'ouvrir les services publics portuaires à la concurrence (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1: L'évolution de la gestion portuaire: du droit public vers le droit privé

L'évolution de la gestion portuaire (**A**) passe, en France, par une libéralisation du secteur portuaire (**B**).

A. L'évolution de la gestion portuaire: vers un nouveau management portuaire

Depuis une trentaine d'années, le régime juridique des infrastructures de transports a évolué et particulièrement pour ce qui concerne la décentralisation portuaire.

La réforme portuaire a transformé les ports autonomes en grands ports maritimes, transformant la domanialité publique³⁵⁹.

359 Art L.1331-2 du code général des collectivités territoriales permettant de conclure des baux emphytéotiques, conclus exclusivement sur le domaine public des collectivités territoriales. Il est possible également de reconnaître des droits réels au profit des occupants, la cession ou l'échange sans déclassement du domaine public et la possibilité pour l'occupant de recourir au crédit bail.

Le code de la propriété des personnes publiques qui contribue à cette évolution restreint désormais la définition du domaine public, et le conseil constitutionnel va jusqu'à admettre le déclassement du domaine public, même lorsqu'il sert de support à des services publics aéroportuaires, dès lors que la continuité de ces services est assurée.

On assiste à la naissance d'un nouveau mode de gestion des infrastructures de transport qui privilégie le partenariat « public-privé » et libéralise leur condition d'exploitation³⁶⁰. C'est dans cette optique qu'évolue la gestion des ports maritimes.

Face aux craintes liées à la privatisation, le législateur a conservé le statut de droit public pour les grands ports maritimes³⁶¹.

La décentralisation a entraîné une évolution vers le secteur privé³⁶².

La jurisprudence européenne impose la transparence et l'appel à concurrence pour l'attribution des concessions et le fait de transférer des concessions sans appel public à candidatures apparaît contraire à la législation européenne³⁶³.

En matière portuaire, la décentralisation a entraîné un transfert de compétences vers les collectivités territoriales pour l'aménagement, l'exploitation des outillages publics, la gestion domaniale et la police de l'autorité portuaire. Ainsi, les collectivités publiques compétentes accordent les autorisations domaniales, fixent les tarifs d'usage des outillages publics et déterminent le barème des droits de port. De plus, les relations entre l'État et les gestionnaires de ports maritimes se contractualisent³⁶⁴.

360 Le régime de service public évolue aussi. L'exercice de prérogatives de puissance publique ne constitue plus un critère déterminant pour le qualifier. La qualification de service public dépend de la décision des pouvoirs publics. CE sect 22 février 2007, APREI, req n°264541.

361 Cependant, la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire, même si elle a maintenu le régime de l'établissement public, s'est inspiré de la société anonyme pour définir la gouvernance des GPM en leur imposant un directoire et un conseil de surveillance.

362 Ainsi l'article 35 de la loi du 5 janvier 2006 permet la création de sociétés portuaires pour gérer les concessions d'outillage public. Si leur capital initial doit être totalement public, rein n'oppose les cessions aux investisseurs privés.

363 L'article L.101-3-III du code des ports maritimes permet aux grands ports maritimes de prendre des participations dans le capital de sociétés contribuant au développement portuaire. Il peut être envisagé que ces établissements publics deviennent actionnaires de sociétés portuaires exploitant l'outillage public dans les ports maritimes ou dans un port intérieur. Les grands ports maritimes ont également la faculté de créer des filiales, notamment pour exploiter leurs outillages publics qu'ils ne sont plus autorisés à exploiter, ou en assurer la maintenance. Ainsi, l'activité industrielle et commerciale relative à l'exploitation des outillages publics est remplacée par une fonction financière des GPM devenus actionnaires. Ces derniers ont désormais vocation à assurer des missions régaliennes, en particulier l'aménagement des ouvrages portuaires et des zones industrielles qui en dépendent, la police au sens du livre III du code des ports maritimes, la gestion du domaine public, ainsi que la préservation des espaces naturels dont ils sont propriétaires ou qui leur sont affectés, et les actions concourant à la promotion générales du port.

364 L'article 30-III de la loi du 13 août 2004 prévoit que « *La signature d'une convention entre l'Etat et la collectivité pour dresser un diagnostic de l'état du port, des modalités de transfert ainsi que sa date d'entrée en vigueur* ».

L'article L.103-1 du code des ports maritimes prévoit pour les grands ports maritimes « *un contrat pluriannuel avec l'Etat et avec les collectivités territoriales pour préciser les modalités de mise en oeuvre du projet stratégique dans leurs domaines de compétences respectives* ».

La loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire a engagé la coopération entre les ports maritimes. Des conseils de coordination inter-portuaires ont été créés, associant l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les gestionnaires de ports et les personnalités qualifiées, et les représentants des établissements gestionnaires d'infrastructures terrestres ou de voies navigables de France³⁶⁵.

Les pouvoirs publics ont pris conscience de la nécessité d'encourager les investissements privés dans les zones portuaires.

Outre les garanties accordées aux occupants, le législateur a restreint la définition du domaine public, permettant aux gestionnaires de ports de conclure plus largement des contrats de droit privé sur les zones non incorporées à ce domaine.

L'assouplissement de la gestion domaniale est tempérée par les propositions résultant des contraintes législatives et réglementaires environnementales.

En application du code des ports maritimes³⁶⁶, les Grands Ports Maritimes gèrent entre autres les voies ferrées sur leur domaine et leurs équipements.

Les réformes relatives aux ports maritimes se succèdent depuis quelques années, conséquence de l'augmentation du trafic maritime mais aussi de l'évolution de l'environnement juridique et de la prise en compte de l'importance des ports dans l'économie française.

L'assouplissement des règles de droit public portant sur la mise en place d'un partenariat « public-privé » ne suffit pas à améliorer le développement des ports maritimes français.

Après l'extension de la décentralisation portuaire, le statut des GPM se substitue à celui des ports autonomes et modifie les règles de gouvernance en imposant le transfert des outillages publics aux entreprises du secteur privé.

³⁶⁵ La coopération se traduit aussi par la possibilité de créer des groupements d'intérêt public ayant pour objet de conduire temporairement des activités de promotion commerciale et d'entretien des accès maritimes. Pour les GPM concernés, l'article 16 de la loi du 4 juillet 2008 prévoit la création d'un conseil scientifique d'estuaires pour les fleuves comme la Seine, la Gironde, la Loire (...), pour mobiliser l'expertise sur les milieux naturels et leur fonctionnement.

³⁶⁶ Cf Code des ports maritimes, livre IV, voies ferrées portuaires, art R.411-1 et s. La propriété et l'exploitation des voies ferrées portuaires et des équipements accessoires situés dans les limites administratives ou dans la circonscription, sont transférées aux gestionnaires de ports maritimes. En plus du rôle d'aménageur, les GPM exercent des missions commerciales en faveur de ces modes de transport, et assurent la promotion commerciale de la place portuaire.

Ainsi, la libéralisation de la gestion portuaire est mise en place afin de répondre à la nécessité d'un partenariat « public-privé » au sein des ports français.

B. La libéralisation de la gestion portuaire

Le désengagement financier de l'État vis-à-vis des ports maritimes et l'influence du droit européen sur la libéralisation de l'économie, a entraîné les administrations portuaires à modifier leur mode de gestion et à rechercher des partenaires dans le secteur privé.

Même si la tutelle de l'État sur les Grands Ports Maritimes reste significative, ces établissements publics adoptent un mode de gestion proche de celui des entreprises privées.

L'augmentation des trafics maritimes et les relations économiques qui en découlent entraînent la naissance d'un cadre juridique³⁶⁷. Pour faire face à la concurrence, les grands ports maritimes peuvent élaborer des conventions d'exploitation de terminal³⁶⁸, réglementées par le code des ports maritimes³⁶⁹.

L'exploitation d'un terminal portuaire par un opérateur privé ne constitue pas une mission de service public portuaire, c'est une activité de manutention gérée sur le plan commercial selon le droit privé.

Depuis quelques années, des zones de logistiques se développent dans les ports pour accueillir des entrepôts. Les contraintes de la domanialité publique contraignent les gestionnaires de ports à proposer des baux sur le domaine privé, après déclassement du

367 La jurisprudence administrative européenne définit de manière large la notion d'activité économique en considérant qu'il s'agit de toute activité consistant à offrir des biens et des services sur un marché. Dans le même sens, il faut entendre par entreprise, dans le contexte du droit de la concurrence, toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement.

368 Cf exemple du GPM de Dunkerque. L'exploitant s'engage à respecter des objectifs de trafic, mais détermine librement sa politique commerciale, dans le respect du droit de la concurrence.

369 Code des ports maritimes, art R.115-7-III et R.115-14. Il s'agit d'une convention d'occupation du domaine public portuaire mais, selon l'article 5 de la convention type approuvée par le décret n°2000-682 du 19 juillet 2000 modifié, le terminal peut être implanté à la fois sur le domaine public et sur le domaine privé de l'établissement public.

domaine public éventuellement.

À défaut, la reconnaissance de droits réels sur le domaine public intervient souvent. Si l'occupation du domaine public reste une mission régaliennne, elle s'adapte pourtant à l'évolution des relations économiques³⁷⁰.

Si la cession des autorisations domaniales ne constitue pas la règle, les exceptions se multiplient de plus en plus³⁷¹.

Le législateur a envisagé le financement de projets publics par des entreprises du secteur privé moyennant une rétribution et le droit d'exploiter les ouvrages réalisés.

Le contrat de partenariat est qualifié de marché public par la jurisprudence, mais le régime des concessions d'outillages publics ou de conventions d'exploitation de terminal sont souvent préférées à celui de contrat de partenariat.

Les contraintes du droit public sont un réel handicap pour le développement du partenariat avec le secteur privé, et il convient d'adapter le droit à cette situation.

Le déclassement du domaine public est l'une des solutions envisageables afin de permettre la conclusion de contrats d'occupation sur le domaine privé.

En effet, le principe de précarité de l'occupation du domaine public ralentit les investissements du secteur privé dans les ports maritimes³⁷².

Les administrations portuaires ont également pris des participations dans le capital social d'entreprises privées exerçant des activités se rapportant au transport maritime.

Il s'agit là d'encourager ces entreprises à développer leurs activités sur le port et de

370 Ainsi, le changement d'actionnaires majoritaires d'une société occupant le domaine public ne peut donner lieu à résiliation de la convention d'occupation que si les garanties présentées par la société ne sont plus assurées. Il est de plus souvent permis à l'occupant de sous-traiter l'occupation de ses locaux, et dans ce cas, dès lors qu'il ne contient pas de clauses exorbitantes de droit commun, le contrat conclu est de droit privé.

371 C'est le cas pour les autorisations d'occupation des marchés d'intérêt national, qui peuvent faire l'objet d'un nantissement de fonds de commerce au regard de l'article L.761-9 du code de commerce. C'est le cas également pour les concessions de cultures marines, des cessions ou d'apports en société de concessions portuaires ou aéroportuaires. Dans la pratique, les gestionnaires du domaine public portuaire acceptent contractuellement le transfert de telles autorisations.

372 Le Conseil d'Etat avait déjà considéré qu'il était possible de déclasser des parcelles du domaine public portuaire en vue de réaliser des implantations industrielles. Cette faculté de déclassement permet de conclure avec les occupants des contrats de droit privé offrant des garanties de pérennité beaucoup plus importantes que pour l'occupation du domaine public. CE Ass, 12 octobre 1973, Kreitmann, RD publ 1974, p.1150, concl Gentot. Également, arrêt Le Béton, cité supra. Aussi CE 22 avril 1977, Michaud, Rec p.185, AJDA 1977, p.441, concl Franc.

pérenniser le trafic.

Même si la résistance du droit public reste forte à l'implication des entreprises du secteur privé dans l'administration des ports maritimes, l'évolution dans ce sens semble indispensable³⁷³.

La mutation des ports s'inscrit dans un contexte européen et mondial marqué par le renforcement de la place du secteur privé dans le secteur portuaire et par l'évolution des missions des autorités portuaires vers un modèle de Land-lord port recentré vers les fonctions régaliennes et d'aménageur, ainsi que le développement de leur structure juridique et de leur mode de gouvernance pour les rapprocher de ceux d'entreprises privées³⁷⁴.

Les exemples des ports d'Anvers, Gand, Rotterdam et Hambourg illustrent parfaitement ce renforcement de l'autonomie des autorités portuaires dans le cadre d'un actionnariat totalement public³⁷⁵.

Les services publics portuaires doivent aujourd'hui s'ouvrir à la concurrence afin de devenir performants. Cette ouverture à la concurrence pourrait ressembler à une certaine forme de privatisation, même si en France, cette expression n'est guère appréciée car source de déclin du service public « à la française ».

373 Pour éviter l'opposition entre droit public et droit privé, il faut réduire la portée des services publics ainsi que la consistance du domaine public tout en continuant de protéger l'intérêt général. V. réforme des aéroports de France. Loi du 20 avril 2005 pour aéroports de Paris qui en a fait une SA, dont le capital a été ouvert aux investisseurs privés en 2006. Egalement en 2007, le transfert de 150 aéroports au profit de collectivités territoriales et ouvrant la possibilité de créer des sociétés aéroportuaires, modernisant la gestion aéroportuaire et assurant un meilleur service public aéroportuaire.

374 En Europe, c'est la corporatisation qui s'est imposée, mettant en application l'acquisition d'une autonomie financière par l'autorité portuaire, celle-ci restant détenue par des acteurs publics et appliquant les règles de gestion d'entreprise. Cependant, il existe des exceptions au modèle Landlord port, comme les ports privatisés de Grande Bretagne ou de Grèce qui intègrent complètement les activités de manutention.

375 Le schéma des ports français avec une autorité portuaire exploitante de grues et de portiques loués à des entreprises de manutention a quasiment disparu en Europe. La régie communale d'Anvers a cédé la place en 1997 à une régie communale autonome dont le statut a été conforté par un décret flamand du 2 mars 1999 qui a précisé les responsabilités des régies communales et leur structures juridiques. Il s'agit des autorités de droit public, administrées par un conseil d'administration et soumises au droit sur les sociétés commerciales et à la comptabilité des entreprises.

Paragraphe 2: L'ouverture à la concurrence des services publics portuaires

Les ports se comparent sans cesse les uns aux autres et les gestionnaires regardent les pratiques de leurs voisins, introduisant une réelle concurrence dans le domaine portuaire, chacun essayant de mettre en avant ses performances³⁷⁶.

Les grandes entreprises privées de services portuaires qui cherchent à exporter ont de plus en plus tendance à comparer leurs performances et les entreprises industrielles intègrent aujourd'hui dans leurs critères d'implantation le coût des services portuaires³⁷⁷.

La concurrence est un moyen de permettre le bon fonctionnement de l'économie de marché pour un meilleur niveau de vie, et d'assurer un bon fonctionnement du marché commun.

Le droit européen de la concurrence veut effacer les barrières discriminatoires et il s'applique aux différents droits nationaux.

Ces règles visent à encadrer les pratiques anti-concurrentielles comme les ententes ou les abus de position dominante³⁷⁸.

376 V. commissariat général au plan, rapport du groupe de travail présidé par H Martre, « Intelligence économique et stratégies des entreprises », février 1994.

Aussi, art 100, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, complété par les dispositions générales du traité relatives à la concurrence et à la libre prestation de services.

377 Pour une analyse sectorielle des comportements de localisation sur le territoire français, voir F Maurel, « Evolutions locales de l'industrie 1982-1992 et convergence régionale », Economie et prévisions, n°131, 1997.

378 Le droit européen condamne les pratiques anti-concurrentielles telles que les ententes ou les abus de position dominante. Les ententes sont définies à l'art 81§1 du traité européen comme « une concertation entre plusieurs entreprises ».il faut une volonté d'agir, de se concerter, et la mise en oeuvre de ces pratiques restrictives. Application de la règle de raison dès 1977 qui admet la distribution sélective et des exceptions si l'entente améliore la production ou la distribution, baisse le prix,... V. arrêt « Métro 1 », CJUE, 25 octobre 1977, Metro c/ Commission, aff 26/76, Rec 1977, p.1875.

Les abus de position dominante consistent au fait qu'une entreprise domine économiquement un marché et qu'elle puisse s'émanciper des contraintes du marché. V. Décision de la Commission 14 juillet 1999 [marché des produits du transport aérien en GB: la commission a constaté que British Airways était en position dominante sur la vente des billets d'avions car la compagnie avait 40% du marché et que le concurrent le plus proche ne détenait que 5,5% des parts de marché]. La position dominante n'est pas condamnable en elle-même mais c'est le fait d'en abuser qui l'est, comme certains comportements qui imposent des prix discriminatoires. V. arrêt CJCE Deutsche Bahn c/ Commission, 27 avril 1999, aff C-436-97.

Certaines pratiques affectent directement le commerce des Etats membres. Il n'est pas nécessaire pour que l'entente porte sur l'importation ou l'exportation de produits, ni que l'entente ou la position dominante soit à cheval entre plusieurs Etats membres. Il suffit que cela affecte directement ou indirectement sur les courants d'échange entre les Etats membres.

Pour le droit européen, la notion d'entreprise se définit comme toute entité exerçant une activité économique indépendamment de son statut juridique et de son mode de fonctionnement.

Il faut nécessairement avoir une activité économique pour pouvoir jouir du droit de la concurrence. En principe, l'État échappe à l'application du droit de la concurrence car ce dernier dispose de prérogatives liées à sa souveraineté.

La CJUE a considéré que la sécurité de navigation européenne n'était pas une activité économique et que le droit de la concurrence ne s'appliquait pas³⁷⁹. Toutefois, il convient d'éviter que l'État ne fausse le bon fonctionnement du marché commun à travers des aides d'État.

Le droit européen veille à interdire les aides d'État, qui se traduisent par un avantage financier sans contrepartie au profit de l'État.

Il existe néanmoins des dérogations au travers desquelles les aides d'État sont tolérées car compatibles avec le marché commun, comme par exemple pour les ports, où, certaines lignes maritimes étant plus ou moins rentables, les entreprises de service public portuaire peuvent bénéficier d'un monopole sur certaines lignes bénéficiaires afin de compenser les pertes sur les lignes déficitaires et équilibrer leurs comptes.

Cependant, la concurrence étant la règle, ce monopole doit être limité au strict nécessaire pour l'entreprise³⁸⁰.

Il faut également prendre en compte les relations extérieures de l'Union Européenne avec le reste du monde.

L'Union Européenne représente 1/5e du commerce mondial et les ports sont les principaux acteurs de ce commerce extérieur. L'Union Européenne est favorable au libre-

379 CJUE, 19 janvier 1994, Eurocontrol, aff C-364-92, Rec p.43.

380 V. art 106§2 du TFUE, où les entreprises chargées de la gestion de service d'intérêt économique général bénéficient de dérogation dès lors que la concurrence reste cantonnée au fait que l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. ainsi, les entreprises de service public peuvent parfois bénéficier d'avantages concurrentiels sur les activités rentables pour compenser les activités non rentables.

V. la circulaire du 29 décembre 2009 relative au guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics, JORF n°0303 du 31 décembre 2009, p.23171, texte n°90.

échange et mène une philosophie libérale notamment en ayant institué un tarif douanier commun³⁸¹. Le tarif prend en compte l'origine géographique de la marchandise car l'UE est liée avec certains accords préférentiels, la valeur en douane de la marchandise, qui est déterminée au regard des prix effectivement payés ou à payer.

Pour circuler librement dans l'UE, la marchandise doit avoir été soumise aux droits de douanes. Depuis 1968, le principe est la libre circulation des marchandises sans droit de douane au sein de l'UE.

Le droit européen prévoit également le principe d'interdiction des taxes d'effet équivalent qui taxent les importations et apportent une discrimination en défavorisant le produit importé qui sera taxé au profit d'un produit national non taxé.

Toutefois, il existe des exceptions quand il y a contrepartie à un service rendu par exemple. Ainsi, l'administration peut faire profiter un opérateur d'un avantage particulier avec une contrepartie résidant dans une taxe³⁸².

La Commission Européenne considère que le transport maritime est au cœur des efforts pour promouvoir la libre circulation, la compétitivité et favoriser la mobilité, à la fois au sein du marché unique européen et dans les relations extra-européennes³⁸³.

L'industrie portuaire européenne se modèle doucement à la concurrence, au renforcement de la compétitivité et à l'amélioration des conditions de sécurité.

Ainsi, au Havre, deux opérateurs, la Générale de Manutention portuaire et la Compagnie Nouvelle de manutention portuaire, se sont regroupées; en Allemagne, ce sont Eurokai et BLO; au Royaume-Uni, le port de Felixtowe a racheté celui de Thamesport. Les opérateurs étrangers s'intéressent au secteur portuaire européen, et pour la première fois, le

381 Pour la zone de libre-échange, dans les rapports avec les pays tiers, chaque Etat a son propre tarif douanier, sa propre politique douanière. Au sein de l'Union Européenne, il y a un transfert de compétences, de souveraineté au profit de l'Union: les tarifs douaniers nationaux disparaissent au profit d'un tarif douanier commun.

382 La CJUE a ainsi considéré une taxe conforme au droit européen dans un arrêt de 1983. il s'agissait de l'installation dans un port italien d'un oléoduc pour permettre le débarquement de pétrole, expédié par l'oléoduc vers l'Autriche et l'Allemagne. L'administration portuaire a appliqué une taxe en contrepartie de la construction d'une installation particulière: il y avait service rendu propre à l'entreprise et la taxe était proportionnée. CJCE, 16 mars 1983, Societa Italiana per l'Oleodotto Transalpino c/ Ministero delle finanze, Ministero della marina mercantile, circoscrizione doganale du Trieste et Ente autonomo del porto di Trieste. Aff 266-81, Rec 1983, p.00731.

383 La politique de la communauté européenne dans le domaine du transport maritime se fonde sur le respect du principe de libre concurrence prévue aux articles 105 et 106 du TFUE.

port de Singapour PSA Corporation vient de prendre en Europe une participation majoritaire dans Sinport, qui contrôle les terminaux de Gênes et Venise³⁸⁴.

Depuis quelques années, la Commission menait une réflexion sur les ports et s'interrogeait sur le niveau des aides publiques accordées aux ports et sur le rôle des ports dans le cadre de l'établissement de schémas de réseaux de transport européen. Mais la diversité des statuts des ports européens a empêché le traitement uniforme de ces derniers³⁸⁵.

Parallèlement à ces idées, des mesures de régulation de l'industrie portuaire ont été prises afin de faire respecter le principe de libre concurrence et de libre accès aux infrastructures portuaires³⁸⁶.

La concurrence doit aboutir à une réussite économique qui protège les intérêts de l'usager et assure la compétitivité des entreprises, des produits et des services de l'Europe sur le marché mondial.

La politique européenne de concurrence permet aussi d'éviter que d'éventuelles ententes et pratiques anticoncurrentielles ne viennent restreindre la concurrence³⁸⁷.

Les différents services portuaires sont ouverts à la concurrence, ou du moins peuvent être ouverts à la concurrence des autres opérateurs qui sont essentiellement privés.

Dans les faits, il en est autrement en France, les chambres de commerce et d'industrie détenant le monopole de fait dans la gestion des services portuaires, mêmes si cela apparaît contraire au droit européen.

Les ports français ne peuvent que constater leur manque de compétitivité et leur recul dans les classements européens et mondiaux, conséquences des trop nombreux conflits

384 Cf site www.ligurianports.it

385 Voir en ce sens la réflexion sur la politique européenne à mener dans le domaine portuaire, livre vert de la Commission, 10 décembre 1997, relatif aux ports et infrastructures maritimes, COM(97) 678 final – non publié au JO.

386 Ainsi, la commission a fait cesser la pratique restrictive qui consistait à ce qu'un port, propriété d'une société de chemin de fer national, s'opposait à la construction de nouvelles installations aux voisinages du port et refusait l'accès à ces installations [Commission, 21 décembre 1983, port de Rodby, 94/119/CE, JOCE n°L55/52 du 26/02/94].

Voir aussi arrêt CJUE port de Gênes, 10 décembre 1991, aff C-179-90 (conditions d'exercice de l'activité des dockers dans le port de Gênes en Italie, et sur le monopole de la manutention).

387 V. P Corruble, « Le droit de la concurrence appliqué aux activités portuaires », DMF, n°623, 2002.

Egalement, R Rezenhel, « Les régimes portuaires et le droit de la concurrence », NPI, 30 décembre 1996.

sociaux qui ont engendré une forte baisse des trafics portuaires français.

Il faudra attendre la réforme portuaire de 2008 pour réorganiser les places portuaires, réformer les statuts de dockers et développer les dessertes terrestres des ports.

Aujourd'hui, l'heure est à la mise en place d'une politique portuaire ambitieuse, capable de répondre à la demande du commerce européen voire mondial³⁸⁸.

L'ouverture à la concurrence des services portuaires apparaît plus que nécessaire pour répondre à la demande des armateurs et des règles européennes, même si la France et les traditions nationales prônent encore la légitimité du service public portuaire.

Les ports français sont beaucoup moins chers que leurs homologues du Benelux, mais ils sont marqués par leur lenteur et leurs mouvements sociaux, handicaps qui paralysent les navires et qui sont coûteux aux transporteurs. L'arrivée d'opérateurs privés permettra de palier ces problèmes et rivaliser avec les grands voisins, enjeu que la France et le secteur portuaire français doivent relever avec succès.

La gestion portuaire voit désormais des évolutions dans sa construction, avec le transfert de compétences aux collectivités locales, et est marquée dans un premier temps par la décentralisation puis par le fait que l'État soit contraint de repenser sa politique portuaire.

388 V. art Nord Littoral, projet du canal Seine-Nord, permettant à nos ports de répondre à la concurrence européenne et aux exigences environnementales, mars 2011.

Chapitre 2

Des évolutions dans la construction de la gestion des ports

Les ports français sont en retard par rapport à leurs homologues du Benelux

Afin de faire face à cette concurrence et permettre à la France de retrouver sa vocation maritime, trop longtemps mise de côté, l'État doit repenser sa politique portuaire (**Section 2**), chose faite avec le transfert de compétence en faveur des collectivités territoriales (**Section 1**).

Section 1

Le transfert de compétences en faveur des collectivités territoriales comme renouveau de la gestion des ports

La décentralisation portuaire (**Paragraphe 1**) a été mise en place afin de répondre aux enjeux territoriaux que représentent les ports français (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1: Le contexte législatif de la décentralisation portuaire

La gestion des ports maritimes et fluviaux par les collectivités locales ne date pas du mouvement de la décentralisation de 1983. sans remonter à la préhistoire, avant la décentralisation, l'État confiait à certaines communes la gestion des ports de plaisance par le biais de concessions³⁸⁹.

La décentralisation de 1983 constitue une évolution importante dans la gestion des ports. Elle s'inscrit dans un cadre politique général, ne s'étant pas limitée à la seule question des ports maritimes et fluviaux³⁹⁰.

La décentralisation manifeste la volonté de rapprocher les centres de décision du terrain, selon le principe du droit européen de subsidiarité.

La décentralisation se traduit par le transfert d'attributions de l'État à des institutions juridiquement distinctes de ce dernier et bénéficiant d'une certaine autonomie de gestion³⁹¹.

Les compétences portuaires transférées aux collectivités locales sont limitées, ce qui traduit la volonté de l'État de conserver un certain pouvoir, une tutelle, sur les ports locaux³⁹².

389 Ces concessions étaient établies selon le modèle type issues des circulaires du 29 décembre 1965 et du 19 mars 1981.

390 Loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État

391 En matière portuaire, le transfert de compétences résulte de la loi du 22 juillet 1983 complétée par les circulaires du 2 février et du 17 juillet 1984.

392 Les dispositions de la loi du 22 juillet 1983 prévoient uniquement un transfert de la gestion des ports. Les

Cette situation est source de conflit car dans le cadre d'une extension d'un port, plusieurs régimes domaniaux peuvent alors se superposer: domaine public portuaire de l'État, communal, domaine privé communal...

Il faudra attendre la loi du 13 août 2004 pour permettre un transfert de compétences en pleine propriété, facilitant ainsi la gestion des ports concernés³⁹³.

Le législateur a voulu fonder la répartition des compétences sur la relation entre le coût de gestion du port et les capacités financières de la collectivité locale³⁹⁴.

L'article 2 de la loi du 22 juillet 1983 permet la possibilité de transférer les compétences des ports fluviaux aux régions, exception faite des ports de Paris et Strasbourg.

Les départements, les communes ou leurs groupements sont compétents pour aménager, entretenir et exploiter les cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux, rayés de la nomenclature des voies navigables de France, ou n'y ayant jamais figuré, qui leur sont transférés par décret en Conseil d'État

La répartition de compétences a soulevé de nombreuses difficultés, notamment entre les communes et les départements. La circulaire du 2 février 1984 a engagé le préfet à prendre en considération le trafic dominant pour déterminer l'autorité gestionnaire. Au delà des compétences, c'est l'aspect financier qui suscite intérêt, avec les dotations versées par l'État au port en fonction de sa nature³⁹⁵.

Le législateur est intervenu en introduisant l'expression d'activité dominante³⁹⁶.

biens meubles et immeubles sont mis à disposition des collectivités locales. L'Etat conserve la propriété. Loi 83-663 complétant la loi du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

393 Loi 2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales.

394 La loi de 1983 institue trois niveaux de compétences: « *Le département est compétent pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce et de pêche. Demeurent toutefois de la compétence de l'Etat les ports maritimes autonomes, et ports d'intérêt national. La commune acquiert compétence pour créer, aménager et exploiter les ports (...) qui sont affectés à la plaisance* ».

395 Le juge administratif a admis dans un premier temps la possibilité de contester l'arrêté préfectoral de classement [TA Nantes, 12 novembre 1985 Cne de St Gilles Croix de Vie, CE 19 avril 1989 Cne de St Gilles Croix de Vie], le faisant par la suite de façon expresse [CE 4 décembre 1995 Cne d'Hyères c/Préfet du Var]. Par la suite, il a adopté le critère de l'activité dominante pour juger l'opportunité du classement de différents ports [TA 18 novembre 1997 Sté SNRTM, CE 21 mars 2001 Comité de liaison pour la vie des étangs montpelliérains, CE 25 septembre 2002 Cne d'Hyères].

Certains juristes comme R Rézenthel, ont observé les limites d'un tel critère: « *Doit-on refuser un navire de commerce dans un port de plaisance (hypothèse de petits ports îliens) et que faire quand le trafic du port évolue (hypothèse d'Hyères)?* ».

396 Art 104-V de la loi du 27 février 2002 abrogé par la loi du 13 août 2004.

La loi de 2004 met en avant la volonté politique et la situation géographique pour déterminer l'échelon compétent même si elle conserve cette clé de répartition département / commune en ajoutant les régions³⁹⁷.

La loi de 2004 reprend aussi la notion de trafic ou d'activité dominante, en ajoutant une complexité avec la notion de partie individualisable, d'un seul tenant et sans enclave. L'État veut relancer la décentralisation en intégrant le niveau régional dans la gestion portuaire.

Dans ce processus, l'intercommunalité est le grand oublié de la décentralisation.

La loi Libertés et Responsabilités locales³⁹⁸ prévoit la possibilité de transférer la compétence dans certains cas aux établissements publics de coopération intercommunal lorsqu'ils existent³⁹⁹.

Pour les projets d'extension portuaire, ces règles de répartition de compétences peuvent rendre compliqué la qualification d'un port en port de plaisance, de pêche ou de commerce, dès lors que cohabitent plusieurs activités sur une même place portuaire.

Il résulte de la jurisprudence antérieure à la loi de 2004 que l'existence d'une activité de plaisance et de pêche dans un ensemble portuaire unique se définit en fonction de l'activité principale, à savoir de plaisance si l'activité de pêche est moindre et accessoire à celle de la plaisance⁴⁰⁰.

Au regard de l'art L.601-1 du code des ports maritimes, la détermination de l'activité principale pourra être réalisée en prenant en considération le volume des recettes tirées des différentes activités.

Par le mouvement de décentralisation, seuls les ports dont l'aménagement, l'entretien et la gestion dépendent de l'État sont visés, excluant les ports de plaisance décentralisés aux

397 L'article L.601-1 du code des ports maritimes prévoit la répartition suivante: région (commerce), département (pêche) et commune (plaisance).

398 Loi 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

399 V. art L.5215-20 du code général des collectivités territoriales pour les communautés urbaines. Art L.5216-5 du code général des collectivités territoriales pour les communautés d'agglomérations. Art L.5214-16 du code général des collectivités territoriales pour les communautés de communes.

400 Dans l'affaire port de plaisance de Palavas les Flots, ce caractère accessoire était contesté par le fait que seule une partie du terre-plein portuaire était réservé aux pêcheurs. C'est l'identification de l'activité dominante qui détermine la collectivité compétente pour prendre l'initiative du projet d'extension ou de création. TA Montpellier 29 octobre 1980, CE 6 juillet 1983, 5/3 SSR.

communes⁴⁰¹.

L'État a la maîtrise des ports les plus importants, mais tous les ports ne relèvent pas de la compétence étatique. Ainsi, nombre de ces derniers ont été transférés aux collectivités territoriales et ce phénomène s'est accentué avec l'acte II de la décentralisation portuaire.

Le 2 janvier 2007, D. Perben, Ministre des transports à cette période, a annoncé la signature des conventions de transfert des 18 ports français d'intérêt national. Cette étape marque la fin d'un processus de décentralisation long de plus de 25 ans⁴⁰².

Alors que le transfert de patrimoine a été opéré à titre gratuit, les services de l'État concernés ont été mis à disposition des collectivités et les concessions d'exploitation sont restées en vigueur. Pour les autres, les collectivités ont dû mettre en place des appels à candidatures. Les projets d'investissements ont également augmenté puisque les contrats de plan État-Régions ont plus que doublé.

Pour chaque port transféré, une convention a été conclue entre l'État et la collectivité pour définir les modalités du transfert.

Cette décentralisation portuaire apparaît assez souple, même si des priorités ont été instaurées par la loi de 2004. La région est compétente pour créer, aménager et exploiter les ports de commerce, les départements pour les ports de pêches et les communes pour les ports de plaisance.

Ces lois modifient donc le paysage institutionnel portuaire français, remettant les ports français au cœur des enjeux territoriaux de l'État

401 Les ports de plaisance étant décentralisés aux communes par l'article 6 de la loi du 22 juillet 1983, ces derniers ne peuvent en aucun cas être visés par l'article 30 de la loi du 13 août 2004.

402 Les ports de Calais et Boulogne sur mer ont été transférés à la région NPDC. Caen-Ouistreham et Cherbourg reviennent au syndicat mixte régional des ports de Caen-Ouistreham et Cherbourg, alors que Dieppe est repris par le syndicat mixte du port de Dieppe. La région Bretagne récupère Brest, Lorient et Saint Malo. Sète et Port la Nouvelle sont transférés à la région Languedoc Roussillon. Bayonne à la région Aquitaine, Toulon au département du Var, Nice au département des Alpes Maritimes. Concernant les ports de pêche jusqu'ici d'intérêt national, la Rochelle est transféré au département des Charentes Maritimes, Roscanvel à la commune bretonne de Roscanvel, le Fret à la commune de Le Crozon et le Larivot à la commune guyannaise de Matoury. Le port de Concarneau revient au département du Finistère. Cette étape permettra aux ports des perspectives nouvelles et prometteuses puisque les centres décisionnaires sont rapprochés.

Paragraphe 2: Les enjeux territoriaux des ports français

L'Union Européenne ne peut fonctionner sans ses ports maritimes. La quasi totalité du commerce extérieur de l'union et près de la moitié de son commerce intérieur entre ou sort par les ports maritimes⁴⁰³.

Sans ports maritimes, l'union Européenne n'existerait pas en tant que puissance économique mondiale⁴⁰⁴.

Les ports maritimes constituent des interfaces complexes des différents modes de transport, et impliquent des acteurs tant privés que publics, nécessitant un cadre politique, réponse aux enjeux économiques, et où plusieurs tentatives ont été faites⁴⁰⁵. Les décideurs ont sous-estimé la diversité des ports maritimes européens, chaque port ayant des caractéristiques différentes des autres.

Face au développement de la conteneurisation et la croissance économique, le secteur portuaire français a essayé, avec toujours un temps de retard, de répondre à la demande.

L'évolution des ports est liée aux échanges maritimes des territoires et à l'ouverture commerciale du monde.

Auparavant limités au cabotage, les ports se sont ouverts vers les échanges internationaux et l'industrialisation a modifié l'intérieur des terres. Toutes les étapes de développement économique ont conduit à l'adaptation des ports français et aux différentes politiques portuaires.

Ainsi, le développement des ports et leur modernisation ont été la conséquence de la croissance des trafics et du transport maritime⁴⁰⁶.

Au début, les ports étaient considérés comme de simples liens entre deux modes de transport, peu ou pas organisés techniquement et professionnellement.

403 3,5 milliards de tonnes de marchandises par an, 350 millions de passagers soit l'équivalent de 70% de la population européenne par an. Conférence de N et H Rémy, « La nouvelle donne des ports français », Groupe X-mer, janvier 2012.

404 Cf supra « Les ports français dans le monde du XXIe siècle ».

405 V. les nombreux rapports et études, les politiques cadres, le livre vert, les communications et les propositions de directives, tous ayant échoué et étant tombé dans l'oubli.

406 Cf B Marnot, « Les grands ports de commerce français et la mondialisation du XIXe siècle », PU Sorbonne, septembre 2011.

Il faudra attendre les années 30 pour que les activités pétrolières et la construction des raffineries sur les zones portuaires se développent.

De grands ports verront le jour à l'après guerre avec le développement de zones industrialo-portuaires comme à Dunkerque ou encore à Marseille. Ce n'est que dans les années 60 que les estuaires français subiront la politique d'aménagement du territoire avec l'apparition sur ces territoires de zones industrialo-portuaires.

Au fil du temps, les ports deviennent des centres industriels et commerciaux importants et des lieux stratégiques pour la nouvelle industrialisation⁴⁰⁷.

Pour accueillir les nouvelles grandes entreprises, les ports ont été contraints de se développer en dehors des espaces urbains, les terminaux spécialisés pouvant dès lors recevoir les navires de gros tonnages. Les ports créent des bassins en eaux profondes et les ports fluviaux développent leurs activités vers l'aval.

La crise économique de 1973 ralentira les ambitions nationales de développement industrialo-portuaire et gèlera une partie des espaces disponibles.

De plus, les investissements nécessaires seront trop onéreux et ne verront le jour que plusieurs années plus tard.

La conteneurisation, nouvelle activité des ports, permettra de réhabiliter certaines zones et réorienter la vocation de celles-ci. De nombreux aménagements n'auront pour objectif unique que de répondre à la demande des conteneurs⁴⁰⁸.

Les ports répondent à une globalisation des acteurs et de leur stratégie, les sites portuaires n'étant dès lors qu'un élément dans l'organisation de réseaux de transport⁴⁰⁹.

Pour faire face aux impératifs de concurrence, le port doit être un élément intégré dans son environnement local et avoir une bonne desserte terrestre, afin de faire du port un maillon principal du transport se situant à la fois sur la mer et sur la terre.

407 « Ports et industries en France », Note de synthèse n°137, ISEMAR, septembre 2011.

408 Le tissu portuaire s'est adapté à la conteneurisation. Marseille se dote d'un terminal en 1968. le bassin intérieur du Havre voit la construction entre 1968 et 1972 de 2 terminaux et Dunkerque transfère vers le port ouest son activité conteneur. Les autres ports français ont aussi développé leur terminal dans des sites avals comme à Rouen, Bordeaux ou Saint-Nazaire. La croissance des gabarits des navires et des trafics a conduit au développement de nouveaux terminaux.

409 Pour répondre à la croissance des trafics tout en s'intégrant dans des schémas globaux, le Havre et Marseille ont mis en place de grands projets portuaires [port 2000 et Fos 2XL], leur permettant de redevenir compétitifs.

La maîtrise de l'hinterland passe par les réseaux terrestres et les plates-formes intérieures comme les ports fluviaux, les terminaux ferroviaires, les ports secs, mais aussi sur la fixation locale de la marchandise par des zones d'activités logistiques péri-portuaires.

Le savoir-faire des voisins du Benelux en import de marchandises fait souvent la différence avec nos ports français.

L'importance des ports européens voisins fait aussi la différence avec nos ports⁴¹⁰.

La France dispose cependant d'un territoire portuaire mais ce dernier est mal ou sous-exploité. Nos ports français doivent répondre au défi territorial en articulant les processus portuaires et en reprenant le développement industrialo-portuaire.

La desserte terrestre et l'intermodalité sont au programme de tous les ports avec l'amélioration de la connectivité et des interfaces fluviales et ferroviaires.

Avec l'apparition de nouvelles industries⁴¹¹, l'activité portuaire prend de plus en plus d'importance⁴¹².

L'espace portuaire est une opportunité économique dans une économie générale attachée à des performances.

Côté emploi, les places portuaires sont sources d'activités. Les espaces portuaires bénéficient des emplois des industries mais aussi des infrastructures liées aux ports, directement ou indirectement⁴¹³.

Les ports maritimes français, mais aussi européens, ont besoin d'une politique cohérente pour faciliter le développement adéquat des capacités portuaires, des accès

410 Les espaces de stockage et de logistique se calculent en milliers de m² en France, alors qu'à Anvers ou Rotterdam, c'est en millions de m². Le maillage logistique portuaire était presque inexistant comparé aux précurseurs que sont les belges.

411 Biocarburant, énergie, généralisation des trafics méthaniers

412 EDF doit construire son premier terminal méthanier à Dunkerque pour 2012. Shell a annoncé un projet de terminal à Fos pour 2017. Encore faut-il prendre en considération les impératifs environnementaux qui risquent de limiter les projets au nom de la cause écologique, sans prendre en compte la nécessité économique et l'emploi qui peut en découler, directement ou indirectement.

413 Par exemple, 70% des travaux engagés sur le port de Calais entre 2004 et 2007 ont bénéficié à des entreprises locales, titulaires ou sous-traitantes des contrats. Ces travaux ont permis de maintenir ou créer des emplois. Le trafic des passagers en 1998 avait généré 1/3 de l'activité économique de Calais. Les activités directes et indirectes du port de Calais sont à l'origine de près de 10 000 emplois, et plus de 200 millions d'euros de valeur ajoutée dans le tissu économique local et régional. Colloque du 28 janvier 1999, Assemblée Nationale sur l'avenir du commerce hors taxe. Aussi, étude commandée par la CCI de Calais en 2005. Lien www.cotedopale.cci.fr

maritimes et de liaisons vers l'arrière-pays, afin que ces derniers puissent jouer leur rôle de portes d'entrées du commerce européen, mais aussi d'issues de sorties pour les exportations.

Ainsi, les ports français ont besoin de liaisons et de capacités suffisantes.

Répondre aux besoins du commerce international, telle est la vocation de nos ports. Maillon indispensable de la chaîne de transport et de logistique nationale et européenne, les ports doivent se développer et bénéficier de financements publics ou privés importants.

La politique applicable au financement public dans les ports maritimes devra être semblable à celle des autres modes de transport afin d'obtenir une concurrence loyale entre les différents modes de transport.

Les ports maritimes ont aussi besoin de services compétitifs, dans leurs enceintes mais aussi vis-à-vis des ports voisins. Une concurrence accrue a fait du secteur portuaire européen une industrie fortement compétitive. La concurrence portuaire a réellement lieu au niveau des chaînes de logistique, malgré une intégration verticale, favorisant la concurrence des ports.

Les ports maritimes français sont naturellement équipés pour accueillir des services de logistique et ils offrent des opportunités pour le développement des industries.

En tant que lieu de liaison intermodale, l'efficacité des ports dépend de l'efficacité des services fournis dans l'espace portuaire et dans l'arrière-pays.

Cette efficacité est influencée par le fait que les ports sont les lieux de contrôles aux frontières incluant la sécurité des navires, la sûreté, les douanes, la santé publique et la qualité environnementale. Bon nombre de ces contrôles ne se font que pour le secteur maritime.

La valeur ajoutée des ports à l'économie française joue un rôle important pour obtenir des partenariats commerciaux et des investisseurs. Les ports sont des attraits économiques pour un pays.

En prenant conscience que les ports sont des enjeux économiques non négligeables, à l'origine des échanges commerciaux intra-européennes et internationaux, mais également de leur retard vis-à-vis de leurs homologues voisins, l'État doit, pour faire face à l'évolution du contexte économique mondial, repenser sa politique portuaire. Cette refonte s'est traduit notamment par la fameuse réforme portuaire de 2008, toujours aussi décriée aujourd'hui.

Section 2

L'obligation de l'État de repenser sa politique portuaire

L'État a refondé sa politique portuaire avec la réforme des ports de 2008. Toutefois, il est intéressant de rappeler la situation antérieure à cette réforme (**Paragraphe 1**) pour s'apercevoir que cette réforme s'avérait nécessaire (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1: La situation des ports autonomes antérieurement à la réforme

Créés en 1965⁴¹⁴, les ports autonomes ont marqué la volonté de l'État de mettre en place une véritable politique portuaire française, en promouvant le commerce extérieur et relançant l'emploi et l'économie⁴¹⁵. Dès 1983, plus de la moitié du commerce extérieur de la France transite par les ports maritimes, cet accroissement nécessitant le développement des réseaux terrestres, le développement de l'arrière-pays, et l'amélioration des escales et transits dans les ports.

Jusqu'en 1992, l'État préconise de réformer les ports individuellement, en s'attaquant aux accès aux ports, à la domanialité portuaire⁴¹⁶ et au difficile problème de la manutention portuaire.

À travers une période de conflits et d'opposition des syndicats face au plan de modernisation du statut des dockers, la loi de 1992 modifiant le régime de travail dans les

414 Loi n°65-491 du 29 juin 1965 sur les ports maritimes autonomes, JORF du 30 juin 1965, p.5436.

415 V. allocution du premier Ministre P Mauroy à Dunkerque, 11 septembre 1981.

416 En 1994, le Conseil Constitutionnel rend une décision sur la loi complétant le Code du domaine de l'Etat et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public. La loi modifiant le régime de la domanialité publique est promulguée et complétée par un décret du 6 mai 1965 précisant les conditions de constitution de droits réels sur le domaine public et un autre décret du 2 décembre 1996 permettant aux ports autonomes de délivrer des titres d'occupation sur le domaine de l'Etat qui leur a été confié. Voir en ce sens décret 95-595 du 6 mai 1995 et décret 96-1058 du 2 décembre 1996 relative à la délivrance des titres d'occupation du domaine public de l'Etat portant application de la loi n°94-631 du 25 juillet 1994 relative à la constitution de droits réels sur le domaine public.

ports maritimes est promulguée⁴¹⁷. Cette loi autorise le recrutement de dockers par des entreprises de manutention portuaire grâce à des contrats de travail de droit commun.

Malgré le livre vert⁴¹⁸ et le décret permettant de conclure des conventions d'exploitation de terminal⁴¹⁹, la Cour des Comptes rend un rapport alarmant de l'intervention de l'État dans les infrastructures maritimes et préconise une réforme⁴²⁰.

La prise en compte du droit européen ne fera que compliquer la situation⁴²¹.

Avant 2008, les ports français avaient certains atouts et ont bénéficié bien avant leurs homologues voisins d'une autonomie financière, pouvant fixer leurs tarifs portuaires. Également, les services de la capitainerie étaient intégrés à l'autorité portuaire, prenant en compte les contraintes techniques et commerciales des armateurs, chargeurs et clients.

Cependant, beaucoup d'inconvénients atténuent la performance des ports français.

Au titre des faiblesses, l'intervention des ports autonomes dans l'investissement en équipement de quais et dans l'offre de service de manutention des navires⁴²² marque un frein aux performances portuaires, tout comme les règles de financement et le non respect des règles de participation de l'État aux investissements d'infrastructures, et l'absence de prise en charge par l'État de l'entretien des chenaux d'accès⁴²³.

417 Loi n°92-496 du 9 juin 1992 dite réforme Le Drian. Dès mars 1992, de nombreuses grèves ont été lancées par les syndicats. L'UPACCIM se prononce en faveur de cette réforme qu'elle juge indispensable, dénonçant les trop nombreuses grèves qui font souffrir les ports français. La loi prévoit que la majorité des dockers devront être salariés permanents, liés aux entreprises de manutention par un contrat de travail à durée indéterminée. Elle instaure une gestion de l'effectif, fixé par décret, au-delà duquel seront prononcés des retraits de carte professionnelle. Ce plan de modernisation s'accompagne de mesures sociales.

418 Le livre vert du 10 décembre 1997, relatif aux ports et aux infrastructures portuaires [COM(97) 678 final – non publié au JO] visait à lancer une discussion sur l'efficacité des ports et des infrastructures portuaires, sur leur intégration dans le réseau trans-européen multimodal et sur l'application des règles de concurrence à ce secteur.

419 Décret n°99-782 du 9 septembre 1999, publié au JO du 11 septembre 1999, sur la faculté ouverte à un port autonome de conclure avec une entreprise une convention d'exploitation de terminal. Celle-ci porte exclusivement sur la « *gestion et la réalisation d'un terminal spécifique à certains types de trafics et comprenant les terres-pleins, les outillages et les aménagements nécessaires aux opérations de débarquement, d'embarquement, de manutention et de stockage liées aux navires. Le recours à ce mode de gestion, qui ne peut concerner qu'une partie du domaine portuaire, doit être compatible avec le maintien en nombre suffisant d'outillages publics ou d'outillages privés avec obligation de service public* ».

420 Rapport Cour des Comptes du 16 novembre 1999 sur la politique portuaire.

421 Le 16 juillet 2003, un projet de loi vise à transposer 9 directives européennes dans le droit national, modifier le code des ports maritimes, le droit social maritime et assurer l'intermodalité des modes de transports.

422 Source : www.cluster-maritime.org

423 Cet entretien faisait l'objet d'un remboursement de l'Etat aux ports autonomes. Ce remboursement, soumis aux contraintes budgétaires de l'Etat, laissait une charge résiduelle de plus en plus importante aux ports autonomes.

La perte de la maîtrise du foncier transférée à l'État, l'absence de consultation des ports autonomes lors de la délimitation des zones de protection⁴²⁴, sont autant d'inconvénients qui ont conduit l'État à réformer sa politique portuaire afin de redonner de l'envergure aux ports, et leur permettre de répondre à la concurrence des ports étrangers.

Le modèle français apparaissait à bout de souffle et inadapté à la compétitivité des autres ports. La dégradation globale des parts de marché des ports autonomes français comme leur insuffisante compétitivité s'est fait ressentir très rapidement par rapport aux méga-ports nord européens.

L'enjeu d'un retour à la compétitivité des ports français montre une importance grandissante en terme d'emplois.

De plus, l'État veut se désengager financièrement de ses obligations en matière d'entretien des accès maritimes et des grands investissements, n'arrivant plus à les intégrer dans son budget.

Réunis autour d'une table, l'État et les ports autonomes devaient permettre de définir les grands enjeux de la politique portuaire, comme le désengagement des activités d'outillage et la restauration d'une plus grande compétitivité par des objectifs de productivité, avec une baisse des coûts de passage portuaire, notamment les droits de port, la contractualisation, sur des objectifs et des moyens entre l'État et les ports autonomes et sur la mise en place des politiques de développement durable et d'aménagement du territoire.

Les ports français étaient également considérés comme insuffisamment fiables, fiabilité entachée par les mouvements sociaux et aussi par les escales trop longues, mal organisées, peu rentables pour les usagers et armateurs⁴²⁵. L'immobilisation d'un navire pendant l'escale représente des coûts fixes élevés.

Pour rattraper le temps perdu, le navire supporte des charges supplémentaires⁴²⁶.

424 En application de la réglementation européenne des directives oiseaux et habitat, citées supra.

425 La productivité d'un quai se mesure en nombre de mouvements par heure d'escale du navire à quai. Ce nombre dépend du temps de fonctionnement et des cadences de chaque portique et du nombre de portiques mis en service par navire. Le temps annuel de fonctionnement d'un portique varie du simple au double entre Marseille et Anvers. Dès lors, le nombre de conteneurs traités représente à Marseille le quart de ce qui est traité à Anvers.

426 Les usagers intègrent le temps d'attente à quai comme un élément déterminant de la compétitivité du port, à côté du coût de passage et de la productivité du terminal.

Ces temps d'attente sont le résultat d'une mauvaise organisation du travail, d'une saturation et d'un dysfonctionnement des terminaux portuaires.

Également, l'administration des ports autonomes n'était plus adaptée à l'évolution de l'activité portuaire⁴²⁷.

Défaut de compétitivité, manque de fiabilité, intégration insuffisante dans la chaîne de transport, réglementation obsolète, absence de vision stratégique de l'État, le modèle traditionnel des ports français paraît dépassé.

La redéfinition de leurs missions et l'adaptation de leur organisation et de leur fonctionnement au modèle classique des autres pays d'Europe étaient devenus une nécessité qui annonçait une réforme législative⁴²⁸.

Les échanges infructueux des conseils d'administration et la multiplication des réunions ont dévalorisé le côté institutionnel et fondamental de ces conseils qui avaient cependant une emprise sur les prérogatives du directeur du port dans le cadre de la gestion des ressources humaines, nouveau travers des ports autonomes.

Les acteurs économiques locaux ont reproché aux ports autonomes d'être « trop autonomes » par leur environnement économique, et de ne pas suffisamment prendre en compte les contraintes et positions des places portuaires ou des collectivités locales.

Le poids croissant des contraintes environnementales et le rééquilibrage des pouvoirs qui en résultent ont énormément atténué cette dérive, contraignant les dirigeants des ports à être plus modestes.

Les 14 et 15 janvier 2008, le Premier Ministre a annoncé un plan de réforme des ports autonomes français, prévoyant la privatisation des activités de manutention ainsi qu'un très

427 Le conseil d'administration, inchangé dans sa composition et ses attributions depuis 1965, était considéré par les acteurs portuaires comme peu efficace. Les questions stratégiques étaient peu évoquées et les sujets sensibles absents. Les délibérations et débats se cantonnaient sur les sujets peu conflictuels et sans importance. Cf inspection générale des finances, « la modernisation des ports autonomes », Conseil Général des Ponts et Chaussées, juillet 2007, ref 084000035, 136.p.

428 Cf JY Besselat, rapport sur le projet de loi portant réforme portuaire, juin 2008.

Aussi, communication (2006) 314 final de la commission au conseil et au parlement européen. Bruxelles, pour une Europe en mouvement, 22 juin 2006.

Également, Y Cousquer, « Regards sur la place de la compétitivité des ports français dans le système européen – entre rétrospective et prospective ». Réunion DGMT, 9 octobre 2006.

ambitieux programme d'investissements.

En avril 2008, un projet de loi portant réforme portuaire est présenté au conseil des ministres⁴²⁹, et adopté en juin 2008 par le Sénat et l'Assemblée Nationale.

Malgré les différents mouvements de révolte et de grèves successives dans l'ensemble des ports autonomes, la loi n°2008-660 portant réforme portuaire⁴³⁰ est promulguée le 4 juillet 2008.

Paragraphe 2: La réforme des ports autonomes de 2008: une réforme indispensable

Les ports maritimes constituent les infrastructures de transport dont les activités ont une importance majeure pour le commerce extérieur d'un pays, même pour les pays enclavés par rapport à la mer⁴³¹.

La France métropolitaine comprend une vingtaine de ports maritimes et de commerce dont l'importance est significative. Plus de la moitié du commerce extérieur passe d'ailleurs par les ports même si l'acheminement des conteneurs par la voie maritime destinés au marché français passe de plus en plus par les ports étrangers⁴³².

Face à l'insuffisance de la productivité des ports français, un projet de loi portant réforme portuaire a été élaboré après concertation avec les partenaires économiques et sociaux.

Le texte a été adopté par le Parlement pour devenir la loi n°2008-660 du 4 juillet 2008. Ce texte représente une des étapes du plan de relance des ports maritimes, comprenant un

429 Ce projet de loi prévoit 4 axes: évolution des missions des 7 ports autonomes rebaptisés grands ports maritimes, organisation de la manutention portuaire, modernisation de la gouvernance des GPM et définition d'un plan d'investissement.

430 Publiée au JO du 5 juillet 2008.

431 V. convention sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 qui reconnaît un droit d'accès à la mer pour les Etats sans littoral.

432 Cf rapport sur « La modernisation des ports autonomes », n°2007-M-031-01, Inspection Générale des Finances, Conseil Général des Ponts et Chaussées, Juillet 2007.

programme d'investissement visant à augmenter les capacités des grands ports maritimes, notamment pour les conteneurs, et à améliorer leurs dessertes terrestres ferroviaires et fluviales.

Ainsi, les Grands Ports Maritimes se substituent aux ports autonomes, avec pour principal axe de refonte le fait de ne plus détenir ni exploiter l'outillage public⁴³³.

Le régime des Grands Ports Maritimes connaît également un nouveau mode de gouvernance par rapport à l'administration des ports maritimes autonomes, tandis que la spécialité est recentrée sur les missions de service public à caractère administratif.

Ce plan de relance des Grands Ports Maritimes français éclaircit les missions de l'ensemble des acteurs⁴³⁴.

Les Grands Ports Maritimes, qui restent des établissements publics de l'État, voient leurs missions recentrées sur les activités régaliennes telles que la sûreté et la police portuaire, et sur les fonctions d'aménageur du domaine portuaire, s'inscrivant dans une politique de développement durable, mêlant développement économique, respect de l'environnement et promotion d'une politique de transport multimodale.

Les ports deviennent de plein droit propriétaires de leurs domaines.

Le législateur a également souhaité la mise en place d'une coordination entre les ports d'une même façade maritime ou d'un même axe fluvial⁴³⁵.

433 Sur le plan juridique, de nombreuses questions ont été soulevées par la réforme, mais ces problématiques n'affectent pas les ports gérés par les collectivités territoriales ou leurs groupements, ni les ports fluviaux autonomes.

434 Loi n°2008-660 du 4 juillet 2008. Une refonte était nécessaire pour moderniser et rendre compétitifs les ports français. La loi du 4 juillet 2008 marque une réforme à caractère global et à visée stratégique. Les dispositions de la loi concernent environ 2000 personnes, essentiellement les grutiers et portiqueurs déchargeant les bateaux des ports de Marseille, Le Havre, Rouen, La Rochelle, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire et Dunkerque, et s'articule autour de 4 axes: l'évolution des missions des sept ports autonomes (rebaptisés GPM), l'organisation de la manutention portuaire, la modernisation de la gouvernance des GPM et la définition d'un plan d'investissement.

435 Cf création axe canal Seine-Nord. Également, la coordination entre ports d'une même façade ou d'un même axe fluvial est facilitée pour mettre en cohérence leurs politiques commerciales et permettre une meilleure gestion des investissements. Ainsi, il est prévu de créer un conseil de coordination, chargé de définir les principaux éléments de coordination sous la forme d'un document cadre auquel devront se conformer les projets stratégiques des ports.

Parmi les objectifs fixés par la loi, l'élaboration de projets stratégiques⁴³⁶ sont prévus, faisant l'objet de contrats d'investissements avec l'État ou avec les collectivités locales, en particulier pour le développement des dessertes terrestres, notamment fluviales et ferroviaires.

Aux termes de la loi de 2008, les Grands Ports Maritimes assurent la gestion des interfaces avec les modes de dessertes terrestres et mettent en œuvre la politique multimodale de transport fret.

La loi simplifie et modernise également l'organisation de la manutention portuaire en réalisant l'unité de commandement⁴³⁷.

La loi de 2008 prévoit que les GPM ne peuvent plus détenir ni exploiter les outillages portuaires, outillages qui sont transférés aux entreprises privées⁴³⁸.

La loi modernise aussi le mode de gouvernance en vigueur depuis 1965. Trois entités apparaissent alors: un directoire, un conseil de surveillance et un conseil de développement, permettant un management plus dynamique grâce au développement de responsabilités du directoire contrôlé par le conseil de surveillance⁴³⁹.

La réforme est une étape cruciale dans la politique portuaire française. L'État veut laisser une place primordiale aux opérateurs privés avec pour objectif de renforcer la compétitivité des ports français.

Toutefois, l'État est beaucoup plus présent au sein du conseil de surveillance qu'il ne l'était au sein de l'ancien conseil d'administration, montrant ainsi la forte réapparition du pouvoir tutélaire de l'État

436 Art L.103-1 du code des ports maritimes

437 Sur le modèle des ports européens principaux, des opérateurs intégrés de terminaux sont responsables de l'ensemble des opérations de manutention.

438 Les grutiers et portiqueurs sont dorénavant employés par les entreprises privées. Les contrats de travail des salariés affectés à ces activités sont transférés aux opérateurs selon des modalités garantissant les droits des salariés. L'accord cadre de mis en oeuvre de la réforme portuaire du 30 octobre 2008 entre l'ensemble des partenaires sociaux des ports et de la manutention portuaire précise les modalités selon lesquelles se poursuivent les contrats de travail des salariés affectés à l'exploitation et à la maintenance des outillages de quai avec les entreprises de manutention. Il prévoit entre autre que les salariés doivent signer une convention tripartite avec leur nouvel et ancien employeur comportant une clause de droit au retour, porté de 7 à 14 ans, dans le cas où l'entreprise procéderait à des licenciements économiques.

439 Code des ports maritimes, partie réglementaire, art R.102-1 à R.102-14 pour le Conseil de surveillance, art R.102-15 à R.102-23 pour le directoire, et art R.102-24 à R.102-27 pour le conseil de développement. Le directoire est un organe collégial composé de 3 ou 4 membres selon la taille des ports. Le conseil de surveillance comporte 17 membres choisis parmi des personnalités qualifiées sans lien direct avec le port. Le conseil de développement comporte 20 à 40 membres directement impliqués dans la vie du port. C'est un organe consultatif traduisant un changement de perspectives concernant les moyens mis en place.

L'effort de relance des ports se traduit aussi par un volet fiscal et par un plan d'investissement en complément des contrats de projets 2007-2013⁴⁴⁰.

Sur le plan fiscal, de nombreuses dispositions sont prévues pour passer du régime d'exonération dont bénéficiaient les ports à un régime d'imposition adapté pour les opérateurs intégrés de manutention⁴⁴¹.

La loi du 4 juillet 2008 confère également aux GPM la gestion globale des espaces portuaires, soulevant les inquiétudes des associations de défense de l'environnement sur les espaces naturels protégés et les écosystèmes situés dans le périmètre des ports.

Le code de l'environnement prévoit de nombreuses dispositions concernant la pollution par les rejets de navires, y compris dans les ports⁴⁴², ainsi que l'évolution de la qualité des eaux et des sédiments des bassins portuaires qui font l'objet d'une surveillance d'organismes spécialisés.

Face à l'éloignement des zones de production et de consommation, les acteurs du transport maritime ont été contraint de fusionner et de renforcer l'intégration de l'intégralité de la chaîne de transport.

Cette évolution a affecté les grands ports européens, modifiant la demande de services portuaires⁴⁴³.

Face aux mutations des ports européens, les ports français accusent un certain retard, comme le montrent les pertes de parts de marché qu'ils ont subies au cours des vingt dernières années.

Il est alors nécessaire que l'État redéfinisse clairement les missions des grands ports maritimes pour les mettre en adéquation avec les évolutions et les demandes des acteurs de la

440 Le plan d'investissement se décline selon 4 axes: mise en service d'infrastructures majeures concernant les ports et modernisation des voies ferrées portuaires, doublement de l'engagement de l'Etat en faveur des grands projets portuaires à travers des contrats d'objectifs entre l'Etat et les ports, des investissements pour améliorer les dessertes ferroviaires et fluviales hors zones portuaires, et un renforcement du rôle de l'Etat dans l'entretien des accès maritimes, notamment pour les dragages des accès. Cf code des ports maritimes.

441 Cf code des impôts, art 1518 A bis modifié, et art 1464J, CGI.

442 Cf livre III code des ports maritimes, police des ports, art R.301-1 à R.311-1; code de l'environnement, chap VIII, art L.218-1 à L.218-86.

443 C'est ainsi que le modèle de port-outil qui avait des activités d'exploitation, entretenant des relations directes avec les clients chargeurs et chargé d'un service public de passage portuaire a aujourd'hui disparu en Europe.

chaîne de transport.

Les activités d'exploitations des terminaux ont été confiées à des opérateurs du secteur privé, mettant fin à la séparation entre manutention assurée par les dockers et celle assurée par les employés de ports.

Le principe de spécialité d'un port énonce l'ensemble des missions dont il est chargé et qui entrent dans le cadre de ses statuts.

À l'opposé du régime des ports autonomes, les Grands Ports Maritimes peuvent exercer certaines activités à l'extérieur du périmètre portuaire dans des sociétés commerciales, dès lors que l'intérêt de la place portuaire est au cœur du projet.

La loi de 2008 recentre la spécialité des Grands Ports Maritimes sur des missions essentiellement régaliennes en leur imposant des limites pour l'exploitation des outillages publics. Ils sont aussi investis de nouvelles missions telles que la protection des espaces naturels⁴⁴⁴.

La réforme impose la mise en place d'un commandement unique sur les terminaux qui entraîne le transfert des outillages et le détachement des personnels aux entreprises de manutention par l'intermédiaire des conventions de terminaux et des conventions tripartites de détachement des salariés⁴⁴⁵.

La réforme vise à développer les activités logistiques et dynamiser l'emploi, redonnant toute leur stature aux ports français.

La nouvelle gouvernance, le recentrage des missions des autorités portuaires et le rôle plus important qui revient aux entreprises privées doit permettre de contrecarrer la baisse des parts de marché des ports français et de récupérer les trafics qui s'étaient détournés vers les ports voisins.

En dépit des tensions dans la quasi totalité des ports, la réforme s'est donc mise progressivement en place.

444 Art L.101-3 du code des ports maritimes.

445 Art R.105-1 du code des ports maritimes. Après la signature des projets stratégiques de 2009, les entreprises présentes sur les ports et les autorités portuaires ont négocié de gré à gré la reprise des terminaux. Des appels d'offres ont ensuite été lancés pour les sites ne trouvant pas de repreneurs. La cession des outillages publics aux entreprises privées au prix du marché nécessite l'accord de la commission nationale d'évaluation. Cf Art R.115-9 code des ports maritimes.

Le droit européen et le droit de l'environnement sont venus bousculer l'approche traditionnelle de la politique portuaire française. Cette remise en cause ouvre la porte à la recherche d'un nouvel équilibre dans la gestion des ports par une entité publique.

Partie II

La recherche d'un nouvel équilibre dans la gestion des ports par une entité publique

Afin de réussir à concurrencer les ports voisins et respecter les contraintes environnementales, les ports doivent rechercher un nouvel équilibre tant au niveau de leurs intervenants (**Titre 1**) que dans la politique portuaire pure (**Titre 2**).

Titre 1

Un nouvel équilibre quant aux intervenants dans la gestion des ports français

La recherche d'un nouvel équilibre se traduit dans un premier temps au niveau des intervenants. Les différentes réformes portuaires ont marqué de nouvelles règles de gouvernance portuaire (**Chapitre 2**) et le partenariat public/privé apparaît désormais comme un remède aux maux des ports français (**Chapitre 1**).

Chapitre 1

Le partenariat public/privé comme remède aux maux des ports français

Les ports évoluent dans un contexte économique particulier par la combinaison parfois confuse entre le public et le privé (**Section 1**).

Le principe de base pourrait être que les infrastructures relèvent de l'autorité portuaire dans sa mission d'aménagement et d'accessibilité alors que les superstructures (outillages, entrepôts) dont l'activité est purement commerciale relèvent du privé.

Afin de faire du port un enjeu de politique publique, il apparaît nécessaire de prendre en compte le port dans sa globalité (**Section 2**).

Section 1

Les ports, un contexte économique particulier par la combinaison parfois confuse entre le public et le privé

Afin de renforcer la compétitivité des ports français par rapport à une concurrence accrue (**Paragraphe 2**), il convient de revoir l'implication du secteur public dans les ports (**Paragraphe 1**).

Paragraphe 1: La réévaluation de l'implication du secteur public dans le développement portuaire

Dans le domaine portuaire, l'État réaffirme son statut et ses missions à travers sa mainmise sur la gestion du domaine public maritime⁴⁴⁶. Cet espace sensible convoité subit les atteintes liées aux activités portuaires dont les projets de création, d'extension et d'aménagement ne prennent que très rarement en compte la nécessité de concilier leurs vocations d'usage et d'occupation.

Dans certains cas, des ouvrages comme des digues peuvent être construits sur le domaine public maritime naturel. Même artificielles, juridiquement elles resteront du domaine public maritime naturel.

Dans tous les cas, les implantations sur le domaine public maritime doivent être autorisés préalablement.

Par définition, le domaine public maritime ne peut recevoir d'implantations

⁴⁴⁶ Le domaine public est constitué pour l'essentiel du rivage de la mer, du sol et sous-sol de la mer jusqu'à la limite des eaux territoriales. Il représente une surface estimée à plus de 100 000 km² en France métropolitaine.

permanentes, notamment sur les espaces balnéaires.

Toutefois, certaines activités doivent pouvoir être accueillies sur les espaces maritimes de ce domaine dès lors qu'elles n'occasionnent pas de gênes, prenant en compte les enjeux de développement durable dans chaque projet.

Il faut toutefois distinguer le domaine public maritime artificiel qui est constitué des ouvrages portuaires, de leurs dépendances et des ouvrages liés à la navigation comme les phares, du domaine public maritime naturel⁴⁴⁷.

Ces dépendances appartiennent à la collectivité publique et sont affectées à un service public ou à l'usage du public et aménagées spécialement à cet effet⁴⁴⁸.

Dans le cadre d'une création de place portuaire, c'est le préfet maritime qui doit donner son assentiment préalable dès qu'il y a implantation sur le domaine public maritime naturel de l'État

Les services fiscaux déterminent et recouvrent les redevances domaniales qui peuvent être perçues au profit du budget de l'État

C'est donc le préfet qui est l'autorité compétente. Il régleme localement l'utilisation du domaine portuaire, permet les occupations privatives du domaine maritime, assure la défense de son intégrité en dénonçant les atteintes au domaine.

Toutefois, l'enjeu lié au littoral consacre certaines exceptions à cette règle.

Ainsi, l'émergence de la nécessité de préserver le littoral et de permettre sa mise en valeur dans un cadre économique a permis le maintien de décisions au niveau national, comme les déclassements des lais et relais nécessitant un arrêté ministériel, les déclassements des dépendances du domaine public maritime artificiel qui nécessitent aussi un arrêté

447 Le domaine public maritime naturel est constitué du sol et sous-sol de la mer, compris entre la limite haute du rivage, c'est-à-dire celle des plus hautes mers en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles, et la limite, côté large, de la mer territoriale, des étangs salés en communication naturelle avec la mer, les lais et relais de mer formés postérieurement à la loi du 28 novembre 1963, et des lais et relais antérieurs à la loi du 28 novembre 1963 incorporés par un acte de l'administration, des parties non aliénées de la zone dite des 50 pas géométriques dans les départements d'outre-mer depuis la loi du 3 janvier 1986 dite loi littoral.

448 Art L.2111-6 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques. Dans un contexte de libéralisation des services ainsi que d'une privatisation de certains services, il apparaît important de souligner la nécessité de réévaluer le secteur public dans le développement des ports.

ministériel⁴⁴⁹.

La loi de décentralisation de 2004 et la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire ont sensiblement modifié l'organisation des ports maritimes français, avec un maintien voire un renforcement des pouvoirs et de l'emprise étatique sur les ports.

Ainsi, les ports de commerce les plus importants ou ceux qui desservent les ports d'outre-mer restent sous la responsabilité de l'État.

La création et l'exploitation de certains ports relèvent par conséquent du pouvoir de l'État et s'affichent dans les missions régaliennes, malgré une décentralisation portuaire vers d'autres entités.

Dès lors, les ports français, soumis à une concurrence accrue notamment de leurs voisins, doivent renforcer leur compétitivité.

Paragraphe 2: Le renforcement de la compétitivité des ports dans le cadre d'une concurrence accrue entre les ports

Face aux lacunes des ports français, ces derniers doivent accroître leurs investissements **(A)** afin de renforcer leur efficacité et de rivaliser avec les ports voisins **(B)**.

A. Un accroissement nécessaire des investissements portuaires

Aujourd'hui, en fonction du contexte financier mondial, les partenaires privés ne peuvent plus être considérés comme des partenaires fiables, ces derniers dépendant des aléas de la bourse⁴⁵⁰.

449 Loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963.

450 Cf la crise de 1998 dans le groupe Alcatel par le départ des fonds de pension américains qui détenaient plus de 40% du capital. Aussi, la chute de Vivendi qui s'est traduit par la vente d'une partie de ses actifs.

Il existe des besoins importants de financements au niveau des places portuaires, et les compensations financières de l'État restent interdites même pour compenser les effets d'une privatisation⁴⁵¹.

Cette démarche se traduit au sein de la mise en œuvre de politiques publiques, traduisant ainsi l'engagement de l'État

Financièrement, le secteur privé n'est pas adapté à compenser les insuffisances d'investissements et d'entretien au moment des privatisations.

La commission européenne, pour engager le mouvement des privatisations en Europe, a entraîné une reconcentration de monopoles privés, contraires aux nouveaux acteurs industriels et commerciaux qui sont à l'origine des emplois et des richesses portuaires et maritimes.

De plus, les privatisations liées à la concurrence ont pour conséquence l'augmentation des prix et tarifs⁴⁵².

Le niveau des coûts d'investissement imposent aux compagnies de s'unir afin de rechercher des positions dominantes sur les principaux marchés.

Chaque alliance tend à regrouper les flux d'une zone européenne dans un nombre de ports limités, en réduisant les escales et en concentrant la logistique terrestre, toujours dans un souci d'augmenter la compétitivité de la chaîne transport.

Les grands groupes d'armateurs sont souvent à l'origine de distorsions de concurrence importantes. Et il apparaît important de noter que certains ports n'hésitent pas à pratiquer une

451 V. CJUE, Aff T156-04 EDF c/ Commission : Le changement de statut d'EDF-GDF avait pour objet de permettre aux entreprises de se doter de ressources financières pour assurer leur développement européen. Il faut rappeler que cette privatisation s'était inscrite dans le contexte de la libéralisation de l'énergie mis en oeuvre en Europe depuis quelques années. Aucun traité européen ne confère à la commission européenne le droit d'intervenir dans le mode de propriété des entreprises et c'est au gouvernement français de choisir de privatiser EDF et GDF, même si les pressions politiques exercées par la commission sur la gestion publique des deux entreprises étaient fortes. Ainsi, EDF s'est vue infligée une amende d'1,2 milliard d'euros au prétexte que le traitement fiscal que l'Etat français avait choisi d'appliquer en 1996 à l'occasion de la rétrocession à l'entreprise du réseau de transport d'électricité -alors propriété de l'Etat- constituait une aide d'Etat incompatible avec le droit de la concurrence. La propriété publique d'EDF était incompatible avec la libéralisation du secteur énergétique.

452 D Paul, député, rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne, sur la proposition de directive concernant l'accès au marché des services portuaires (COM [2001] 35 final/E 1702), Assemblée Nationale, décembre 2001.

tarification faible des services portuaires afin d'attirer les grands groupes⁴⁵³.

L'intervention publique s'avère indispensable pour mettre en place une construction tarifaire à travers l'entreprise publique qui dispose des leviers économiques, des compétences et des informations facilitant la mise en œuvre d'une réelle politique portuaire.

Le livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes⁴⁵⁴ porte sur une réflexion sur le rôle et l'efficacité des ports⁴⁵⁵, et s'intéresse notamment au financement et aux redevances des ports et de leurs infrastructures, ainsi que sur les services portuaires et l'accès au marché.

Les ports français sont pénalisés par rapport aux autres ports européens.

Il existe de nombreuses infractions aux règles de concurrence et le législateur a mis en avant les désavantages concurrentiels des ports français⁴⁵⁶.

Il convient de mettre en place une transparence dans les pratiques de subventions des États. Le principe de l'« utilisateur-payeur » doit s'appliquer⁴⁵⁷, conduisant à supprimer toute surcapacité portuaire découlant des sur-investissements dûs aux subventions accordées à certains ports ou opérateurs, clarifiant les aides, notamment aux entreprises qui mènent des activités commerciales⁴⁵⁸.

453 C'est le cas par exemple des ports allemands dont les structures tarifaires constituent une incitation à l'utilisation de porte-conteneurs remplis.

454 Livre vert de la Commission Européenne relatif aux ports et aux infrastructures portuaires, COM(97) 678, décembre 1997.

455 Le livre vert est une réflexion sur le rôle et l'efficacité des ports, ainsi que des réflexions sur les politiques maritimes européennes. La question portuaire est traitée dans le cadre du réseau trans-européen multimodal et du transport maritime à courte distance. Le passage portuaire est un élément important dans la compétitivité du transport maritime de courte distance et du transfert de marchandises des modes de transport terrestre vers le mode maritime. Le livre vert propose des recommandations afin d'améliorer la compétitivité des ports et suggère aussi d'examiner la tarification des infrastructures pour encourager le transport multimodal.

456 Rapport de l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, « la politique maritime et littorale de la France: les ports », Tome III, p.170; rapport public particulier de la cour des comptes, « La politique portuaire française », oct 1999, p.18.

457 Selon le livre vert de la Commission Européenne, « *La tarification reposerait sur le principe du recouvrement des coûts des nouveaux investissements, des coûts d'exploitation et des coûts externes, d'une part pour garantir que les nouveaux investissements soient suscités par la demande et d'autre part pour assurer une concurrence équitable dans les ports à plus long terme* ».

458 CF rapport de l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques: « La politique maritime et littorale de la France: les ports », Tome III. La Commission Européenne a relevé pour certains ports ou opérateurs les prêts à taux privilégiés, la non-exigibilité d'un retour normal de capitaux, le non-recouvrement de taxes sur les bénéfices, les locations domaniales à des conditions privilégiées, la fourniture de services gratuits.

La principale préoccupation de l'union Européenne dans le cadre de sa libéralisation des marchés est de protéger les services publics, et ces mesures doivent prendre en considération les disparités des ports.

Il apparaît difficile d'appliquer de façon uniforme des normes aux ports principaux et secondaires, d'intérêt régional ou international, ainsi qu'aux ports français et aux ports d'Europe du Nord⁴⁵⁹.

Les ports français doivent être considérés comme une véritable priorité budgétaire pour pouvoir recevoir les moyens de leur développement.

Pourtant, les pouvoirs publics n'ont pris conscience que très récemment du pouvoir attractif des ports, dynamique de l'industrie française, contrairement aux pays voisins d'Europe du Nord qui ont conçu depuis longtemps l'ensemble de leurs politiques d'infrastructures en fonction de l'intérêt de leurs ports, ces derniers étant au centre de l'économie nationale de ces pays.

Ces voisins européens du nord ont recours à des investissements portuaires surdimensionnés, persuadés que ces installations permettront d'avoir pour conséquence le développement des trafics⁴⁶⁰.

Pourtant, les ports français bénéficient de grands espaces disponibles qui doivent être utilisés comme un atout non négligeable, surtout s'ils sont accouplés à des tarifs locatifs à faible coût pour l'aménagement de ces derniers.

La France manque d'ambition dans ses investissements portuaires et les investissements privés dans les zones portuaires a longtemps été freiné par le manque de fiabilité de nos ports. Progressivement, les investissements privés commencent à se développer, les zones portuaires françaises étant très attractives pour les investisseurs

459 La politique européenne portuaire soulève des interrogations. Les opérateurs s'inquiètent de la réciprocité des marchés dans les pays étrangers, notamment les pays asiatiques. Le Japon, la Chine, la Corée, par exemple, appliquent des mesures restrictives pour l'accès à leurs ports ou l'installation d'entreprises: procédures complexes d'agrément de lignes ou de services, problèmes administratifs, tarification portuaire ou services différenciés selon l'armement. Dans le domaine du transport maritime, certains pays limitent l'accès à certains marchés, comme les Etats-Unis qui réservent le cabotage à des armements nationaux.

460 M Massion, sénateur, rapport d'information n°295 – situation des ports maritimes français au regard des ports du Bénélux – Sénat, commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, n°295, 1997/1998.

étrangers⁴⁶¹.

Ainsi, les ports français doivent renforcer leur efficacité propre afin de pallier aux lacunes liées aux investissements.

B. Le renforcement de l'efficacité propre des ports français

Le renforcement de l'efficacité d'un port se traduit au niveau de la fiabilité du port, à savoir à travers une efficacité des salariés des ports. Malgré une réforme en 1992⁴⁶², la manutention doit encore se consolider sur plusieurs points.

Dans un premier temps, le retour au droit commun du travail doit permettre de soulever l'ambiguïté de la notion de dockers occasionnels.

Ensuite, les sureffectifs doivent être compensés par les limites d'âges. Enfin, les négociations conduisant le personnel grutier dans les entreprises de manutention doit se développer et permettre la réorganisation de l'outillage.

Dès qu'un mouvement de grève se fait sentir dans un port, c'est toute l'économie française qui se trouve affectée par ce soulèvement, et fait resurgir le manque de fiabilité de

461 Cependant, le dispositif relevant de la loi de 1994 sur la domanialité publique reste trop restrictive par rapport aux pratiques de nos voisins, notamment la durée des baux, limitée à 70 ans, qui reste courte. De même, la règle selon laquelle les installations deviennent gratuitement la propriété du port à l'issue de cette période dissuade les investisseurs privés. V. M Massion, sénateur, rapport d'information du Sénat n°295, « Situation des ports maritimes français au regard des ports du Bénélux », commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, n°295, 1997/1998.

462 La loi du 9 juin 1992 a mis fin aux bureaux centraux de la main d'oeuvre, qui jouaient le rôle de structure de travail temporaire et de placement des dockers auprès des entreprises de manutention portuaire. La mensualisation des dockers a permis aux entreprises de manutention d'embaucher leurs propres salariés: la manutention horizontale gagnait ainsi en modernité, cohérence et stabilité. Jusqu'ici, les manutentionnaires louaient l'outillage aux ports, recouraient aux prestations des agents de conduite des ports, et embauchaient des dockers au sein des BCMO, titulaires de la carte G. Avec la réforme de 1992, les entreprises de manutention portuaire rentraient dans le droit commun en recrutant directement leurs propres salariés dockers et en disposant de salariés à titre permanent pour les activités de stockage des marchandises au sol. Toutefois, cette loi n'a pas été complètement appliquée dans tous les ports, et surtout, elle n'a pas abordé la question de la manutention verticale, à savoir le chargement et le déchargement des navires à partir des grues et portiques, dont la conduite et la maintenance étaient l'apanage des salariés des ports autonomes. Selon la Caisse Nationale Garantie Ouvriers Dockers (CAINAGOD), on compte encore aujourd'hui environ 4000 dockers, dont 1250 sont titulaires de la carte G. parmi eux, les $\frac{3}{4}$ sont mensualisés, les autres dockers ayant conservé le statut de l'intermittence.

nos ports, que nos voisins se pressent de rappeler dans leur démarche commerciale et de pallier par leur fiabilité, vitrine de leur compétitivité.

Les services portuaires spécialisés comme le pilotage ou le remorquage sont organisés en professions réglementées qui disposent d'un monopole de droit pour le pilotage et de fait pour le remorquage⁴⁶³.

Il conviendrait de moderniser leur mode de fonctionnement afin d'améliorer leur productivité, en revoyant notamment les modes de définition des tarifs et en impliquant la négociation directe avec le client et la disparition des prestations fictives⁴⁶⁴. Cette amélioration doit provenir des professionnels de la place portuaire.

De plus, les ports français sont victimes de certaines distorsions de concurrence d'origine douanières et fiscales, vis-à-vis de leurs voisins du Benelux.

Concernant les contrôles vétérinaires et phytosanitaires, l'harmonisation européenne est encore insuffisante et la réglementation n'est pas toujours respectée par les ports nord-européens.

Les inégalités au niveau des pratiques douanières marquent le coup de grâce du manque de compétitivité de nos ports par rapports aux concurrents voisins.

La seule voie d'amélioration réside dans les travaux de la Commission Européenne pour harmoniser au niveau européen les contrôles et les sanctions douanières.

Une autre distorsion de concurrence se situe dans le régime de la taxe professionnelle sur les transports.

L'acheminement terrestre des marchandises passant par le port d'un État étranger est considéré comme un transport international ouvrant droit à une réduction de taxe professionnelle pour les transporteurs qui la réalisent.

463 Le caractère réglementé et monopolistique de ces professions s'explique par des impératifs de sécurité indispensable pour le bon fonctionnement des ports. Mais il a eu pour conséquence de créer des rentes de situation qui sont de moins en moins défendables à mesure que la pression de la concurrence se renforce sur tous les autres caractères de la filière portuaire. Cf Ministère de l'Équipement, des transports et du logement, direction du transport maritime, des ports et du littoral, « Ports maritimes de commerce », revues Lloyd, JMM, février 2002.

464 Contrairement aux ports français, la force des ports du Bénélux réside dans le fait de proposer à leurs utilisateurs les services de sociétés de logistiques intégrées, capables d'offrir une prestation complète d'un bout à l'autre de la chaîne du transport. En France, la multiplication des intermédiaires complique la procédure et ajoute des coûts supplémentaires.

Cette réduction n'est possible que si la marchandise passe par un port maritime français⁴⁶⁵.

Enfin, certaines marchandises importées des pays tiers à l'Union Européenne sont frappées par des taxes para-fiscales à leur arrivée en France. Or, ces mêmes marchandises échappent à ces taxes si elles sont importées dans un autre État-Membre puis mises en libre pratique pour être expédiées en France. Ce mécanisme entraîne pour ces produits des détournements de trafics au profit des ports européens concurrents⁴⁶⁶.

Afin de répondre à cette concurrence accrue de nos voisins, les ports français doivent être pris en compte dans leur globalité et l'on doit cesser de segmentariser un ensemble qui apparaît de plus en plus indissociable pour l'intérêt général de l'économie portuaire française.

465 V. article 18 de la loi n°67-1175 du 28 décembre 1967;
arrêté du 15 octobre 2001 modifié portant approbation des cadres types des tarifs des droits de port et des redevances d'équipement;
art R.211-1 à R.214-6 du code des ports maritimes;
art L.211-2 et R.212-17 à R.212-22 du code des ports maritimes;
art 285-4 du code des ports maritimes; art 285-4 du code des douanes.

466 Voir www.douane.gouv.fr

Section 2

La nécessité de prendre en compte le port dans sa globalité

Le port apparaît désormais comme un ensemble indissociable (**Paragraphe 1**) afin de devenir un enjeu de politique publique (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1: Le port, un ensemble indissociable

Malgré une distinction entre les services publics administratifs et les services industriels et commerciaux, le port apparaît désormais comme un ensemble indissociable.

Il faut avant toute chose que les pouvoirs publics soient convaincus de l'importance du transport maritime et des ports pour l'industrie française et qu'ils soient prêt à mettre en œuvre une politique ambitieuse et courageuse.

Le fait de se pencher sur la problématique portuaire amène à se poser la question du statut et des modes de fonctionnement des ports selon leurs tailles et leurs potentiels.

Il serait bénéfique pour le développement portuaire d'ouvrir le partenariat public-privé dès que cela serait économiquement possible.

Ainsi, un port apparaît comme un ensemble indissociable de l'économie nationale. C'est le premier maillon de l'économie nationale car les ports sont les portes d'entrée des marchandises. Il faut mettre en place un réseau ferroviaire et des dessertes terrestres complémentaires pour développer l'intermodalité et les transports massifiés, comme le font nos voisins du Benelux.

Les ports doivent être au centre des infrastructures fluviales pour faciliter le transport mer/fleuve et permettre l'extension d'un hinterland économiquement pertinent⁴⁶⁷.

L'exploitation du port est en règle générale confiée aux chambres de commerce et d'industrie par le biais de contrats de concession qui concernent l'exploitation des outillages et équipements du port.

Toutefois, il convient de prendre en compte l'importance du secteur privé en terme de valeur ajoutée dans la fourniture de services portuaires.

Il s'agit des services aux navires⁴⁶⁸ et des services à la marchandise dont le plus important est la manutention portuaire qui réalise les opérations de chargement et déchargement des navires.

Les ports accueillent par ailleurs différentes fonctions commerciales liées au transport maritime et au commerce international⁴⁶⁹.

Les zones industrialo-portuaires concentrent des activités économiques importantes dont des industries de première transformation (raffinage, sidérurgie) qui bénéficient de conditions d'approvisionnement privilégiées en matières premières, mais aussi des activités manufacturières ou d'entreposage logistique⁴⁷⁰.

Influencé par le droit européen, la réforme portuaire de 2008 marque un changement radical avec les anciens statuts. Les ports gèrent à la fois des services publics administratifs et des services industriels et commerciaux.

Les nouveaux grands ports maritimes sont des services d'intérêt économique général et la privatisation de certains services à caractère économique, comme l'outillage par exemple, entraîne aussitôt la suppression de la distinction entre le service public administratif et le service industriel et commercial, puisque ce service est désormais dévolu à une entreprise

467 V. le projet du canal Seine-Nord qui va permettre de faire la liaison entre Port 2000 du Havre et les ports fluviaux intérieurs ainsi que développer l'hinterland.

468 Pilotage, remorquage, lamanage, avitaillement,...

469 Agents maritimes, consignataires, transitaires, commissionnaires de transport, logisticiens,...

470 L'emploi direct généré par les ports métropolitains est estimé à 40 000 emplois, dont 6500 dans les établissements publics portuaires, 3500 dans les administrations, et 30 000 dans les sociétés privées participant à l'offre de services portuaires. Il convient également de comptabiliser l'emploi industriel ou logistique présent sur les zones portuaires.

privée⁴⁷¹.

Le droit européen prône une nouvelle vision des ports, en considérant le port comme un ensemble indissociable, faisant de ce dernier un enjeu de politique publique.

Le port s'inscrit dans un contexte de concurrence accrue et il convient de prendre le port dans sa globalité afin de réussir le challenge de la performance portuaire.

Afin de faire de nos ports maritimes des enjeux de politique publique, il convient d'envisager le partenariat entre le public et le privé dans la gestion portuaire française.

Paragraphe 2: Le partenariat public/privé pour faire du port un enjeu de politique publique

Le droit portuaire relève principalement du droit public, néanmoins, on s'aperçoit qu'il se heurte parfois au droit privé.

Le droit portuaire concerne principalement les conditions d'aménagement et de gestion des ports maritimes. Cependant, le développement des services publics à caractère industriel et commercial, l'extension des garanties reconnues aux occupants du domaine public, l'application du droit de la concurrence, créent un contexte dans lequel le droit privé est appliqué ou sert de référence.

Le droit européen contribue à accélérer cette évolution. Les activités maritimes contribuent parfois à concilier le droit privé et le droit public.

471 Loi 2008-560 du 4 juillet 2008 parue au JO du 5 juillet 2008, portant réforme portuaire. « *La part de marché des ports français en Europe a considérablement régressé depuis la fin des années 80. Ensemble, ils réalisent aujourd'hui un tonnage inférieur au seul port de Rotterdam. Les ports autonomes créés en 1965 souffrent d'un mode de gouvernance insatisfaisant, de la faiblesse des dessertes intermodales, de l'absence d'unité de commandement sur certains terminaux et d'un engagement insuffisant de l'Etat. La loi de 2008 vise à redresser la compétitivité dégradée des ports français et leur permettre de tirer profit de la mondialisation des échanges maritimes. Le texte recentre l'activité des ports autonomes, rebaptisés Grands Ports Maritimes, sur leurs missions principales: assurer l'accès maritime, la sécurité et la sûreté, aménager le domaine portuaire et gérer les dessertes fluviales et terrestres; élaborer la politique tarifaire. Il simplifie l'organisation de la manutention portuaire grâce à la mise en place d'opérateurs intégrés de terminaux, responsables de l'ensemble des opérations, auxquels les ports transfèrent l'outillage* ». C Revet, rapport n°331 (2007-2008) fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 14 mai 2008.

Les ports sont considérés comme les poumons de l'économie nationale. Ils ont une importance considérable car ils concentrent l'essentiel des importations et des exportations d'un pays.

Le port est un maillon principal dans la chaîne du transport et une interface entre le monde terrestre et le monde maritime.

Depuis les années 90, les politiques ont entamé une réforme nécessaire de la filière portuaire, commencée avec la réforme de la manutention de 1992⁴⁷² et confirmée par la réforme de la domanialité publique en 1994⁴⁷³, le législateur ayant voulu montrer l'importance du partenariat entre le public et le privé dans le développement économique et portuaire d'un pays⁴⁷⁴.

La loi de 2008 a mis en place ce partenariat public/privé en recentrant les grands ports maritimes sur les fonctions d'autorité portuaire⁴⁷⁵ et en transférant la gestion des outillages à des opérateurs privés de manutention de manière à garantir une gestion intégrée des terminaux portuaires.

Ce partenariat se traduit également dans la composition des directoires et conseils de surveillance des ports, où des représentants de l'État, des collectivités locales et territoriales, des milieux économiques et des personnels de l'établissement public sont présents.

De plus, les grands ports maritimes ont un conseil de développement à caractère consultatif qui associe des représentants de la place portuaire, des milieux sociaux et associatifs, et des collectivités locales de proximité⁴⁷⁶.

Propriétaires et gestionnaires des ports doivent développer une politique ambitieuse et volontariste pour promouvoir l'équipement et les ressources économiques des ports dans le

472 Cf note infra, loi du 9 juin 1992.

473 Cf note infra, loi du 25 juillet 1994.

474 Dans la loi de 1994, sur la domanialité publique, le législateur a réduit l'ambition de cette loi en réaffirmant les principes traditionnels du régime de la domanialité publique ainsi que les principes relatifs au service public, dans la mesure où le domaine public est souvent le lieu d'exercice d'une activité d'intérêt général telle que l'activité portuaire.

475 Les GPM sont des établissements publics de l'Etat. Ils exercent la fonction d'autorité portuaire: régulation et police du trafic maritime dans les zones portuaires et leurs accès, par le biais des capitaineries, aménagements et entretien des infrastructures portuaires (chenaux, digues, écluses, quais, accès routiers et ferroviaires,...), gestion et valorisation du domaine portuaire, promotion générale du port, développement de l'offre de service portuaire et des dessertes terrestres, ferroviaires et fluviales.

476 Cf code des ports maritimes, partie réglementaire, livre Ier, chap 2, « Organisation ».

contexte concurrentiel européen.

Il faut mettre en place une complémentarité et une cohésion entre les équipements portuaires, en développant notamment les liaisons terrestres. La mixité des modes de transports apparaît incontournable pour optimiser les capacités des ports français.

Les ports français doivent adapter en permanence leurs équipements et leurs offres de service pour répondre aux besoins de leurs clients, armateurs, chargeurs, et à l'évolution du transport maritime et du commerce international⁴⁷⁷.

S'il est de coutume de considérer que l'organisation et le fonctionnement d'un service public relèvent de prérogatives de puissance publique, et que l'administration d'un port se présente comme une mission de service public, la Cour de Justice de l'Union Européenne estime que ce n'est pas forcément un service d'intérêt économique général, mais plutôt une activité économique dès lors qu'il s'agit de la mise à disposition d'un espace au profit des entreprises⁴⁷⁸.

Le régime de la manutention portuaire marque en l'espèce l'instabilité de la limite entre le droit public et le droit privé dans ce domaine.

Ainsi, l'organisation administrative de l'embauche des dockers intermittents est une mission de service public à caractère administratif⁴⁷⁹.

La CJUE considère en priorité le principe de l'effectivité européenne et fait preuve de cohérence en donnant une portée restrictive aux notions de service public et service d'intérêt

477 On peut citer la très forte croissance des conteneurs liés à la mondialisation de l'économie et portée notamment par la croissance très importante des échanges entre l'Asie du Sud-Est et l'Europe; le développement du Short Sea Shipping comme alternative à la route dans les transports intra-européennes ou à destination des pays limitrophes de l'UE; la croissance des importations de gaz naturel liquide par voie maritime pour sécuriser les approvisionnements de gaz et le développement des biocarburants.

478 V. rapport annuel 2011, autorité de la concurrence, www.autoritedelaconcurrence.fr

479 CE 6 avril 2007 APREI, (Association du Personnel Relevant des Etablissements pour Inadaptés), JCP A 2007, n°23, 2145, note Gugliemi et Koubi, RDSS mai juin 2007, p.26, note Koubi et Gugliemi: « *Lorsqu'une personne privée exerce, sous sa responsabilité et sans qu'une personne publique en détermine le contenu, une activité dont elle a pris l'initiative, elle ne peut être regardée comme bénéficiant de la part de la personne publique de la dévolution d'une mission de service public: que son activité peut cependant se voir reconnaître un caractère de service public, alors même qu'elle n'a fait l'objet d'aucun contrat de délégation de service public procédant à sa dévolution, si une personne publique, en raison de l'intérêt général qui s'y attache et de l'importance qu'elle revêt à ses yeux, exerce un droit de regard de son organisation et lui accorde des financements* ».

Le Conseil d'Etat a jugé que l'activité de manutention portuaire constituait un élément de service public portuaire, de même que la manutention du fret dans les aéroports est qualifiée de mission de service public. Selon la jurisprudence européenne, la manutention portuaire ne constitue pas un service d'intérêt économique général, mais est considérée comme une activité économique qui ne justifie pas la mise en oeuvre de prérogatives de puissance publique, lesquelles impliquent l'existence des pouvoirs exorbitants par rapport aux règles de droit commun applicables dans les relations entre particuliers.

économique général⁴⁸⁰.

En droit européen, une activité de services économiques ne peut être considérée comme relevant de l'exercice de la puissance publique.

En France, les activités de remorquage portuaire et de lamanage sont soumises à un agrément du directeur du port, qui est une mesure de police. En dehors de cet acte administratif, ces activités sont gérées dans les conditions du droit privé⁴⁸¹.

L'objectif d'un partenariat entre le public et le privé réside dans une harmonisation des procédures et une simplification des méthodes, afin de rendre plus rentables et plus compétitifs les ports français, et redonner aux ports leurs vocations de pépinières d'emplois.

Les ports sont des attraits économiques importants, pour certains touristiques, et la plus-value en terme d'emplois, que ces derniers soient directs ou indirects, reste très importante pour un pays.

Il en découle un renforcement du développement terrestre des ports, tant au niveau ferroviaire, routier et fluvial, une mise en relation et une complémentarité de nos ports, regroupés en pôles de compétences complémentaires et performants, ainsi qu'une fiabilité de nos prestataires portuaires.

Ainsi, les ports, ensembles indissociables, prônent le partenariat public/privé dans leur gestion afin de faire de ces derniers des enjeux de politique publique nationale.

Aujourd'hui, de nombreux projets français vont dans ce sens et sont portés notamment par les chambres de commerce et d'industrie, soucieuses de mener à bien leur mission de développement économique maritime⁴⁸².

480 La CJUE estime que la création d'un service public ne peut s'envisager qu'en présence d'une raison impérieuse d'intérêt général. L'exercice de prérogatives de puissance publique par une entité n'empêche pas à elle seule de la qualifier d'entreprise au sens du droit européen de la concurrence.

481 CJUE, 22 octobre 2002, Roquette frères SA, C-94-100, Rec p.9011. Sur le fond, il convient de déterminer si le comportement en cause s'inscrit dans le cadre de prérogatives de puissance publique, et dans ce cas, le droit de la concurrence n'a pas vocation en principe à s'appliquer de plein droit. Dans le cas contraire, le juge estimera si les faits qui lui sont soumis respectent ou non les règles du droit de la concurrence.

482 V. C Mercier, « Développement territorial, publication de la direction des politiques territoriales », écho des CCI n°21, avril 2011.

Afin de favoriser cet élan portuaire, faisant des ports des enjeux économiques de politiques publiques, on s'aperçoit que depuis quelques années, se met en place des nouvelles règles de gouvernance portuaire, débutées avec les lois de décentralisation et concrétisées avec la réforme portuaire de 2008.

Chapitre 2

Les nouvelles règles de gouvernance portuaire en France

Des nouvelles règles de gouvernance sont applicables aujourd'hui dans nos ports, tant au niveau des Grands Ports Maritimes (**Section 2**) qu'au niveau des ports décentralisés qui sont devenus propriétés des collectivités territoriales (**Section 1**).

Section 1

La gouvernance et la décentralisation portuaire

Les nouvelles trajectoires de la gouvernance portuaire (**Paragraphe 2**) se sont appuyées sur des délégations de services publics rénovés (**Paragraphe 1**).

Paragraphe 1: Vers une nouvelle gouvernance s'appuyant sur des délégations de services publics rénovés

La loi de décentralisation de 2004⁴⁸³ est intervenue dans un contexte de réforme de nos ports, jusqu'alors grands oubliés de nos politiques nationales. La procédure de transfert des ports aux collectivités apparaît uniforme, face à des activités portuaires diverses⁴⁸⁴. Le transfert des ports, ouvert aux collectivités ou groupements de collectivités territoriales a abouti au processus que la plupart des régions sont devenues autorités portuaires, seules ou associées à d'autres collectivités au sein d'un syndicat mixte⁴⁸⁵.

Désormais, chaque collectivité qui a la compétence de l'autorité portuaire, définira en son sein la stratégie de développement du port, son mode de gestion⁴⁸⁶ et le choix des

483 Loi de décentralisation du 13 août 2004. V. « Des lois Defferre à la réforme territoriale », www.vie-publique.fr. Mise à jour le 9/02/2012.

484 Les activités portuaires peuvent comprendre la distribution entre voyageurs et marchandises, la valeur et les tonnages de fret traités, les potentiels de développement dans un contexte de concurrence inter-portuaire et territoriale, ou encore de l'exercice de la délégation de service public.

485 M DOUET et E GAMBET, note de synthèse ISEMAR n°109: « Gouvernance et décentralisation portuaire: où en est-on? », CETE de l'ouest, ERA Fret, novembre 2008. En PACA, où la région avait fait valoir sa candidature, le processus décisionnel a conduit à la dévolution aux Conseils Généraux du Var et des Alpes Maritimes des ports de Toulon et de Nice. Le cas de Toulon est particulier car il y a été créé un syndicat mixte dit de gestion, associant le département du Var, légalement véritable autorité portuaire, à la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée.

En Nord Pas de Calais, Bretagne, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, les conseils régionaux ont pris la compétence d'autorité portuaire seule. Dans les autres régions, les conseils régionaux n'exercent pas seuls cette autorité et ont mis en place différents montages. Ainsi, par exemple, en Basse-Normandie, l'autorité portuaire est constituée du Conseil Régional associé aux départements du Calvados pour Caen Ouistreham, et de la Manche pour Cherbourg, au sein d'un syndicat mixte Ports Normands Associés.

486 Soit en régie directe, en sous-traitance ou en délégation de service public.

exploitants, et exercera la maîtrise d'ouvrage des infrastructures non concédées et des extensions de port, et organisera le financement du port tout en fixant les droits de port.

Les relations avec l'État sont dès lors modifiées.

L'autorité portuaire garantit l'attribution des postes à quai et l'occupation des terre-pleins, alors que l'État maintient un rôle réglementaire, conservant les pouvoirs de police du plan d'eau et des marchandises dangereuses.

L'État définit alors les mesures de sûreté portuaire, contrôle leur application et traite les aspects environnementaux.

De plus, il participe toujours au financement des ports décentralisés à travers la dotation générale de décentralisation⁴⁸⁷.

Dès la promulgation de la loi de 2004, les chambres de commerce et d'industrie, établissements publics administratifs d'État, géraient la totalité des ports d'intérêt national, et les conventions qui les unissaient à l'État, autorité portuaire, étaient des concessions d'outillage public.

Une fois la date du contrat arrivée à échéance, il a fallu les transférer, alors même que la plupart de ces conventions avaient été prorogées sans cadre précis et que le transfert ne devait pas engager les futures autorités portuaires sur des contrats qu'ils n'auraient pas choisis⁴⁸⁸.

La décentralisation a conduit les collectivités à reprendre les concessions portuaires avec leurs titulaires. Si l'échéance de la concession arrivait à son terme, on pouvait envisager la reconduction du mandat de la CCI sur la base d'un nouveau contrat ou d'un appel d'offres ouvert⁴⁸⁹.

On peut s'apercevoir que les autorités portuaires misent plus volontiers sur le contexte juridique européen qui généralise les mises en concurrence préalable à l'attribution de contrats de services publics.

487 INSEE, www.insee.fr. La dotation générale de décentralisation assure la compensation financière des transferts de compétence qui ne donnent pas lieu à un transfert de fiscalité.

488 M DOUET et E GAMBET, note de synthèse ISEMAR n°109: « Gouvernance et décentralisation portuaire: où en est-on? », CETE de l'ouest, ERA Fret, novembre 2008.

489 V. www.bretagne.fr. Le Conseil régional de Bretagne a choisi l'appel d'offre ouvert pour les ports de Lorient et Brest dont les concessions arrivaient à échéance fin 2008.

Dès lors que les régions sont devenues autorités portuaires, elles ont plutôt mis l'accent sur les activités de traitement de vrac, conteneurs et fret roulier, alors que les autres collectivités préféreront le tourisme ou la plaisance.

Avant la décentralisation de 2004, un certain flou existait autour des acteurs des places portuaires avec de nombreuses confusions de rôles entre concédants et concessionnaires ainsi qu'entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre

Avec un statut juridique qui les définit comme des établissements publics administratifs d'État, les CCI apparaissent comme des outils où l'État se délègue à lui-même ses compétences⁴⁹⁰.

Le renouvellement des contrats et les changements dans les gouvernances font glisser les ports vers une adaptation au contexte économique général, à l'économie des transports, aux enjeux écologiques et aux stratégies d'acteurs liées à l'insertion urbaine des activités portuaires.

Jusqu'à aujourd'hui, les anciens ports d'intérêt national concédés à une CCI entrent dans la catégorie des ports outils, l'outillage public étant mis à disposition des usagers. Cela n'interdit pas à une CCI d'accorder ponctuellement des autorisations d'occupation temporaire à des entreprises privées.

Le nouveau concédant d'un port décentralisé peut opter pour une régie, ou après appel d'offre concurrentiel, choisir le délégataire de son choix.

Il apparaît nécessaire d'avoir une efficacité de gestion privée même avec une autorité publique comme une CCI.

La loi ouvre aussi la possibilité, comme dans le cas des aéroports, de créer des sociétés portuaires sur initiative de la CCI titulaire, créant ainsi une société à capitaux publics dont la CCI est actionnaire⁴⁹¹. Dès lors, les nouveaux concédants, souhaitant faire des contrats de concession de véritables outils de gouvernance portuaire, vont adhérer au moment du renouvellement des concessions portuaires à l'appel d'offre concurrentiel, retranchant le

490 V. rapport de la cour des comptes relatif à la tutelle des CCI. 2009. www.ccomptes.fr

491 V. JF Le Grand, sénateur, « Proposition de loi relative à la création de sociétés portuaires », session ordinaire du Sénat de 204/2005, n°383, annexe du Pv de la séance du 8 juin 2005.

renouvellement automatique aux oubliettes et soulevant des questions importantes, notamment le partage des risques d'investissement entre concédant et concessionnaire, conduisant le concessionnaire à supporter la charge financière de l'investissement et de l'entretien de l'infrastructure⁴⁹².

Le partage des risques d'exploitation et des risques exceptionnels entraîne des conséquences non négligeables, les collectivités locales n'étant pas leurs propres assureurs, contrairement à l'État, et conduisant ainsi à des renégociations de partage des risques⁴⁹³.

Les ports décentralisés subissent les évolutions de la gouvernance que l'on verra apparaître dans les grands ports maritimes: plus d'implication dans la gestion foncière en lien avec les projets urbains et le développement des fronts de mer, plus d'implication dans les projets d'investissements concernant les ports secs et les plate-formes logistiques.

Les grands ports peuvent également être des acteurs dans l'exploitation des ports décentralisés afin d'en faire des satellites. Depuis 1980, les institutions portuaires font l'objet d'une profonde réévaluation. Les processus de privatisation ont modifié les relations entre les acteurs publics et privés et transformé la gestion classique des ports.

Le contexte portuaire français est marqué par de nombreuses évolutions sur le statut des ports et sur la place de l'action publique dans le fonctionnement portuaire.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ainsi que la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire ont successivement modifié le statut des anciens ports d'intérêt national, aujourd'hui décentralisés à des collectivités ou groupements de collectivités, et des anciens ports autonomes devenus grands ports maritimes.

492 Les avis de délégation de services publics lancés par la région Bretagne pour le port de Brest et de Lorient prévoient explicitement qu'une contribution du délégataire au financement des travaux d'infrastructures, sous maîtrise d'ouvrage de la région, pourra être prévue. Ces avis entraînent une diminution de la durée des nouveaux contrats à 10 ans. Source conseil régional de Bretagne.

493 Dans le cas d'une délégation de service public, les candidats exigent des garanties financières. Le partage entre redevances et subventions d'exploitation est l'instrument de répartition des risques et bénéfices entre le concédant et son délégataire. Cela correspond à une garantie de trafic par le concédant.

Un partage des bénéfices entre concédants et délégataires peut également être envisagé. Les contrôles des objectifs de performance seront un copier-coller du secteur privé: objectif de trafic, qualité de service, objectif écologique, ... par exemple, en matière écologique, les clauses portuaires peuvent s'inspirer du cahier des charges type concernant les concessions aéroportuaires, dont les dispositions prévoient « *que le concessionnaire adopte et déploie un système de management des questions environnementales pour ce qui concerne ses activités. Le concessionnaire prend en compte l'impact environnemental de l'activité de ses fournisseurs, de ses sous-traitants et des établissements implantés sur l'aérodrome en introduisant des clauses environnementales dans les contrats qu'il passe avec eux* ». décret n°2007-244 du 23 février 2007.

Elles achèvent un processus débuté en 1983 avec la décentralisation des petits ports départementaux et communaux de pêche et de plaisance.

De nombreux pays européens ont également modifié depuis le début des années 90 leur système portuaire en s'appuyant sur une partition nouvelle des fonctions d'exploitation et des fonctions de régulation.

L'évolution des politiques portuaires dans le monde depuis une trentaine d'années a permis une redéfinition des fonctions entre sphère privée et publique, dans un contexte presque général de libéralisation des activités de services et dans une recherche de nouveaux besoins de l'industrie maritime et portuaire, accentuant le passage du « entièrement public » à une introduction forte des opérateurs privés⁴⁹⁴.

L'évolution des politiques publiques se retrouve dans les besoins d'investissements et a fait émerger des nouvelles formes de partenariat public-privé.

C'est dans la distinction entre fonction d'exploitation et fonction de régulation que s'explique la répartition des tâches entre les opérateurs privés et les acteurs publics.

Au sein de l'organisation portuaire, les différentes fonctions d'exploitation⁴⁹⁵ voient une introduction du privé de plus en plus forte.

Cette association privé-exploitation ne globalise pas la totalité des services portuaires et ne concerne que les fonctions d'opérateurs. Les services de police, de sécurité, de douanes et de protection de l'environnement relèvent principalement du niveau public.

Généralement, la distinction entre services marchands et non marchands constitue une ligne de partage entre le champ public et le privé.

Une séparation des fonctions et des acteurs publics est souvent ignorée, pourtant cette décomposition se traduit par le fait que le niveau législatif soumis à l'exécutif et aux instances politiques des municipalités, des régions ou de l'État, forme le cadre général dans lequel s'inscrit les modes de gouvernance portuaire⁴⁹⁶.

494 V. Debrie et Ruby, « Approche des réformes portuaires européennes et nord américaines, éléments de réflexion pour la politique portuaire française », synthèse réalisée dans le cadre des études centrales de la DGMT (programmation 2008), MEEDDAT, J INRETS, avril 2009..

495 Les différentes fonctions d'exploitation sont la manutention, le stockage, le remorquage, l'amarrage, ...

496 V. C Comtois, B Slack, « Innover l'autorité portuaire au 21^e siècle: un nouvel agenda de gouvernance », les cahiers scientifiques du transport, n°44/2003, université de Montréal, 2003.

Ce niveau législatif peut parfois fixer directement le statut et le mode d'organisation des ports, et dans le cas d'absence de cadre législatif, les différentes réglementations faisant référence aux activités voisines de l'activité portuaire (environnement, travail, transport,...) ont un impact direct sur les modes d'organisation de chaque port. Entre la tutelle de l'État et l'autorité de tutelle régionale, on est face à des situations diverses qui ne tiennent pas compte de la taille des ports ni du niveau de tutelle⁴⁹⁷.

Au sein de la nouvelle organisation portuaire qui fait apparaître les nouveaux rôles de chacun -public et privé-, c'est le rôle de l'autorité portuaire au sein de cet environnement juridique qui reste à définir.

L'autorité portuaire s'articule autour de la coordination des différentes activités portuaires, sur la gestion de la demande, sur la gestion foncière ainsi que sur le rôle de contrôle de l'efficacité portuaire, et depuis quelques temps autour de la gestion environnementale, élément indispensable dans le développement des projets portuaires⁴⁹⁸.

Le rôle de l'autorité portuaire dans la coordination des dessertes portuaires et terrestres prend une importance croissante et on voit se préciser une fonction d'autorité portuaire relevant d'une part de l'administration et de la gestion des infrastructures portuaires, d'autre part du contrôle des exploitants du port, et enfin d'une participation accrue dans la mise en relation des acteurs et des échelles de la desserte terrestre⁴⁹⁹. Il n'existe aucun modèle européen de gouvernance portuaire. Il apparaît difficile de construire une typologie à l'échelle européenne permettant de trier les ports européens par catégories⁵⁰⁰.

497 On trouve ainsi dans les principaux ports européens des ports sous tutelle nationale, régionale ou municipale. L'articulation de ces instances politiques avec l'autorité portuaire est l'élément central de la gouvernance portuaire.

498 Cf cluster maritime français, « Contribution à l'évolution des ports autonomes », juillet 2007.

Voir également C Saintillan, adjoint au directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, actes du colloque « Les nouveaux enjeux de la logistique », grande arche de la défense, 17 juillet 2009.

499 « *Les questions de partenariat des autorités portuaires à des services de dessertes ferroviaires et fluviales, et plus globalement la participation à l'amélioration des corridors desservant les ports constituent une nouvelle fonction souvent associée à des objectifs politiques de durabilité* ». source: www.port.fr.

500 D Lorrain, L'expérience française du financement privé des équipements publics, « Les services urbains, le marché et le politique », CNRS. Les trois situations nationales du nord de l'Europe (Allemagne, Pays Bas, Belgique) présentent une importance des niveaux municipaux dans l'organisation portuaire. En terme de composition sociale, les situations nationales présentent finalement l'ensemble des possibilités de statut pour une autorité portuaire. Si à l'exception du Royaume Uni il n'y a pas eu de politique de privatisation et si le niveau public reste dominant dans le statut portuaire, les ports européens affichent des profils variés relevant parfois du modèle classique d'établissement public local ou d'établissement public national, parfois du modèle de société commerciale ou anonyme mais à capitaux publics et plus rarement de société de droit et capitaux privés. Voir aussi C Bettinger, « La concession de service public et de travaux publics », Berger-Levrault, Paris, 1978, 255.p. Également, A Coudeville, « Les concessions de service public des collectivités locales », Sirey, Paris, 1983, 199.p.

Ainsi, les modes d'organisation sont soit définis par une loi-cadre nationale qui encadre une évolution imposée réglementaire⁵⁰¹, soit définis par un compromis propre à chaque port et construit progressivement.

Chaque État européen a une situation particulière, allant d'une tutelle étatique importante comme en Espagne à une autonomie quasi totale comme en Belgique.

Les ports Italiens ou espagnols ont ainsi une autonomie budgétaire et tarifaire mais restent dépendants d'un arbitrage national dans la distribution des ressources extraordinaires.

À l'inverse, l'autonomie d'un port comme Anvers va bien plus loin que la simple gestion des affaires courantes⁵⁰².

Différences de statuts, de législations nationales, d'autonomies,... il n'y a donc pas de modèle européen de gouvernance portuaire, d'autant que ce dernier n'existe pas forcément au niveau national. Pour chaque situation nationale, des catégories de gouvernance portuaire sont alors déterminées. Ces catégories sont parfois données par la législation nationale ou se sont constituées par une volonté administrative de rationalisation.

Le secteur portuaire s'est adapté au système économique et des nouvelles trajectoires de gouvernance portuaire ont été mises en place.

Paragraphe 2: Les nouvelles trajectoires de la gouvernance portuaire

Depuis quelques dizaines d'années, les ports ont été touchés par de nombreuses réformes institutionnelles et organisationnelles, notamment par l'adoption de politiques publiques de privatisation et de décentralisation des infrastructures de transport.

Il faut ajouter à ces réformes de gouvernance portuaire des volontés d'efficacité portuaire et que l'État réduise son interventionnisme au sein de la gestion des infrastructures maritimes.

501 Par exemples Loi n°84/94 en Italie, loi n°2008-660 portant réforme portuaire en France.

502 V. L. Levêque, « Le nouveau rôle des autorités portuaires dans l'adaptation des clusters aux enjeux de la globalisation », espace politique, janvier 2012.

Traditionnellement, les ports étaient considérés comme des infrastructures publiques. Mais leur structure administrative et leurs institutions ne correspondaient plus à l'environnement maritime de concurrence dans une économie globale.

Les autorités portuaires ont besoin d'apports financiers pour mener à bien les projets de développement ou de construction de terminaux de transports multimodaux.

Ces projets nécessitent des investissements importants que les pouvoirs publics ne peuvent plus couvrir aujourd'hui⁵⁰³.

Le secteur portuaire a adopté des orientations plus commerciales et a sous-traité certaines activités au secteur privé⁵⁰⁴.

De plus, les trajectoires de la gouvernance portuaire sont influencées par les stratégies des transporteurs et des opérateurs de terminaux globaux créant alors un maillage géographique important⁵⁰⁵.

Alors que le contexte portuaire national a procédé à une redistribution des attributions entre les acteurs privés et publics, le secteur public reste un élément incontournable de l'industrie portuaire⁵⁰⁶.

Cependant, le déclin du rôle de l'État dans la gestion et les opérations portuaires découle du fait que le privé est plus efficace pour atteindre des objectifs élevés.

Toutefois, on voit apparaître une nouvelle dichotomie des responsabilités politiques entre les administrations publiques locales, régionales et centrales⁵⁰⁷, et les changements structuraux dans la gouvernance portuaire issus de la privatisation sont parties intégrantes des

503 V. site de l'INSEE, dette publique notifiée, www.insee.fr

504 Cf J Delmon, « Partenariat public-privé dans le secteur des infrastructures », guide pratique à l'attention des décideurs publics, PPIAF, 2010.

505 Les changements dans le fonctionnement des marchés globaux en terme de capacité des routes, niveau de trafic et fréquence de services, génèrent différents types de propriétés et modes de gestion, tous caractérisés par différents degrés d'efficacité dans la livraison des services portuaires.

506 rapport thématique de la Cour des Comptes, « La politique portuaire française », 28 octobre 1999.

507 Les gouvernements centraux restent importants mais les politiques nationales sur la sécurité des trafics, la protection environnementale, le droit du travail, les règles de concurrence, les politiques tarifaires, sont souvent modifiées et adaptées par les autorités portuaires locales afin de répondre aux contraintes du territoire.

politiques locales.

Les ports sont un élément de la chaîne de transport, au cœur des importations et exportations, et nécessitent une intermodalité entre les transports maritimes et terrestres. Il apparaît nécessaire de mettre en place une dynamique intra-articulaire qui répondrait à la volonté de concentrer des investissements et d'augmenter le rôle stratégique des ports dans la chaîne de transport⁵⁰⁸.

Les autorités portuaires doivent de plus en plus prendre des décisions d'investissement dans de nouvelles infrastructures afin de développer la capacité des terminaux et répondre au changement du trafic de conteneurs, conduisant à un changement dans la productivité et la rentabilité d'un port. Aussi, certaines autorités portuaires parcellisent leurs services auxiliaires et les associent avec les activités des transporteurs ou des opérateurs de terminaux⁵⁰⁹.

La gouvernance portuaire est marquée par l'intégration des opérateurs de terminaux et des compagnies maritimes de lignes régulières, imposant une redéfinition des fonctions classiques des autorités portuaires⁵¹⁰.

Les opérateurs de terminaux de vrac ou de conteneurs possèdent des baux de location à long terme des principaux sites portuaires et affaiblissent ainsi le rôle des autorités portuaires, reléguant ces dernières vers des quais ayant pour principale fonction les commerces de faibles envergures ou les lignes secondaires.

L'évolution des autorités portuaires dépendra du rôle qu'elles pourraient jouer dans les systèmes de transports futurs.

Les autorités portuaires ont toujours eu un rôle important dans la gestion d'espaces au sein des places portuaires⁵¹¹. L'approvisionnement de nouveaux sites et des sites abandonnés

508 V. « Les caractéristiques de l'entreprise portuaire », groupe portuaire, pôle transport, ISTED. www.isted.com

509 Actes de la conférence BP2S, « Les autoroutes de la mer », p.15 à 18, « Les enjeux du transport », 10 décembre 2009

510 T Frémont, « Conteneurisation et mondialisation. Les logiques des armements de lignes régulières », texte d'habilitation à diriger des recherches, Université de Paris I Panthéon Sorbonne, UFR de géographie, soutenue le 1er décembre 2005.

511 C Comtois et B Slack, « Innover l'autorité portuaire au 21e siècle », les cahiers scientifiques du transport, n°44/2003, la gestion foncière, 2003.

restera dans les mains de la gouvernance portuaire⁵¹².

L'autorité portuaire doit développer à long terme ces espaces et mettre en place des partenariats entre le public et le privé afin de mettre en adéquation ces sites avec la demande liée au trafic⁵¹³.

Depuis quelques décennies, les espaces portuaires situés au cœur des villes sont très recherchés pour le re-développement urbain et les autorités portuaires n'ont que peu le droit d'utiliser ces sites qui sont vendus à des privés, reléguant alors l'autorité portuaire à un simple gestionnaire foncier pour le développement d'activités portuaires et non-maritimes.

L'autorité portuaire doit aussi s'adapter au nouvel environnement logistique et développer des infrastructures de transport sur l'intérieur des terres, globalisant ainsi les chaînes de transport.

Pourtant, ce sont souvent les acteurs privés qui exploitent ces centres de distribution de marchandises ou de ports secs.

Les autorités portuaires ont les capacités pour mettre en place ces centres et développer les ports vers l'intérieur des terres, et favoriser le regroupement et l'intermodalité en mettant en place des partenariats avec les acteurs privés⁵¹⁴.

Concernant la promotion portuaire, qui consiste à rendre attractif un port et attirer les services maritimes et promouvoir de nouveaux marchés, l'autorité portuaire a perdu son monopole au détriment des opérateurs privés, même si elle conserve la représentation des intérêts politiques du port.

Les différents domaines réunis – promotion, gestion foncière, gestion environnementale, développement des activités, ... - imposent une nouvelle direction à la

512 Cf note 538 supra. La croissance du trafic maritime entraîne de nouveaux besoins d'espace et l'approvisionnement de nouveaux sites pour étendre les activités reste une responsabilité de l'autorité portuaire, le privé étant incapable de planifier à long terme et d'apporter des investissements suffisants pour l'aménagement de ces espaces.

513 Soit l'autorité portuaire choisira le site et laissera les opérateurs privés construire, soit l'autorité portuaire exercera des pouvoirs étendus en planifiant et approvisionnant de nouveaux sites pour les opérateurs privés, comme à Anvers par exemple. V. le site du port d'Anvers, www.antwerperten.be

514 « L'aménagement des terminaux à conteneurs de la rangée nord: l'expérience comparée de Rotterdam et d'Anvers », Charlier J, chercheur qualifié FNRS et Professeur de géographie à l'Université de Louvain la Neuve (Belgique), et Lavaud-Letilleul V, Maître de conférence en géographie à l'Université de Montpellier III. Séminaire Maritime INRETS EMAR / Équipe Maritime DEST, 25 juin 2004.

gouvernance portuaire et engendrent des conséquences sur les mandats⁵¹⁵, les compétences⁵¹⁶ et le rayonnement géographique des autorités portuaires⁵¹⁷.

La nouvelle gouvernance doit favoriser la collaboration entre les différents acteurs et les communautés locales, faisant disparaître la rivalité destructrice qui existe entre les ports et les villes, entre les intérêts environnementaux et commerciaux et entre les ports régionaux⁵¹⁸.

Les Grands Ports Maritimes sont marqués quant à eux par un régime juridique particulier qu'il convient d'appréhender.

515 Les autorités portuaires doivent pouvoir gérer et exploiter tous les terrains qui sont sur leur espace afin de répondre aux activités portuaires maritimes et terrestres. La gestion environnementale doit faire partie intégrante de leur mission et elles doivent être des piliers dans la gestion des zones côtières.

516 Les autorités portuaires doivent augmenter leur capacité à entreprendre des travaux de recherche et de développement pour être incontournables dans la planification environnementale locale et régionale.

517 La gouvernance portuaire nécessite un réajustement des relations spatiales des institutions portuaires, et l'autorité portuaire doit conserver son rôle d'agence publique pour la gestion des espaces maritimes.

518 C Meur-Ferrec, Maître de conférence, « De la dynamique naturelle à la gestion intégrée de l'espace littoral: un itinéraire de géographe », document présenté en vue de l'habilitation à diriger des recherches, université de Nantes, décembre 2006.

Section 2

Le régime juridique des Grands Ports Maritimes français

La gouvernance des Grands Ports Maritimes a évolué et la réforme portuaire qui a été engagée par l'État a modifié la spécialité de ces ports (**Paragraphe 1**) ainsi que les modalités de gestion (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1: L'évolution de la gouvernance et la spécialité des Grands Ports Maritimes

La loi portant réforme portuaire⁵¹⁹ précise que le régime des Grands Ports Maritimes se substitue à celui des ports autonomes métropolitains. Ne sont donc pas concernés par cette réforme le port autonome de la Guadeloupe et les ports maritimes gérés par les collectivités territoriales ou leurs groupements.

Par rapport à la situation des ports autonomes avant 2008, la réforme a modifié la spécialité de l'établissement et l'organisation de sa gouvernance.

Le régime de la société anonyme n'a pas été retenu, comme ce fut le cas pour « aéroports de Paris »⁵²⁰.

La fiscalité est plus lourde pour les sociétés commerciales que pour les établissements publics de l'État

Les ports génèrent des investissements importants non rentables comme la construction et l'entretien des jetées, chenaux, écluses,... et si certaines activités portuaires

519 Loi n°2008-660 portant réforme portuaire. JORF n°0156 du 5 juillet 2008, p.10817, texte 1.

520 Le 22 juillet 2005, Aéroports de Paris devient une société anonyme avec l'entrée en vigueur du décret n°2005-828 du 20 juillet 2005 et application de la loi n°2005-357.

Etablissement public créé en 1945 et devenu SA en 2005, Aéroports de Paris aménage, exploite et développe l'ensemble des installations aéroportuaires civiles en région Ile de France. L'entreprise est à la fois propriétaire des plates-formes et des installations, et gestionnaire de l'activité aéroportuaire.

sont financièrement rentables, la gestion globale d'un port ne l'est que rarement⁵²¹.

Le législateur a souhaité que la spécialité des Grands Ports Maritimes se concentre sur les missions régaliennes, et qu'exceptionnellement sur les activités à caractère industriel et commercial.

C'est l'article L.101-3-I du code des ports maritimes qui détermine le cadre dans lequel les activités doivent s'exercer⁵²².

La circonscription d'un port constitue la zone d'action potentielle de l'établissement public portuaire⁵²³. Elle désigne le périmètre à l'intérieur duquel ce dernier exerce ses missions.

Toutefois, l'article L.101-3-III du code des ports maritimes autorise le grand port maritime à exercer des activités en dehors de son périmètre dans un but de développement ou de modernisation du port⁵²⁴.

Compte-tenu de la vocation internationale de l'exploitation des ports maritimes, le Grand Port Maritime pourrait intervenir sur l'ensemble du territoire des États-Membres de l'Union européenne⁵²⁵.

Les grands ports maritimes doivent également intégrer les enjeux environnementaux⁵²⁶.

Parfois, la conciliation entre intérêts des aménagements et protection de l'environnement s'avérera être une tâche difficile.

521 G de Monie, « Monographie sur la gestion portuaire, mesures et évaluation du rendement et de la productivité d'un port », CNUCED, 1988.

522 Article L.101-3-I du code des ports maritimes: « Dans la limite de sa circonscription, le grand port maritime veille à l'intégration des enjeux de développement durable dans le respect des règles de concurrence ».

523 Avis de la section des travaux publics du Conseil d'Etat, 20 octobre 1976

524 Article L.101-3-III du code des ports maritimes: « Le grand port maritime peut exercer, notamment par l'intermédiaire de prises de participation dans des personnes morales, des activités ou réaliser des acquisitions dont l'objet est de nature à concourir, à l'intérieur ou à l'extérieur de sa circonscription, au développement ou à la modernisation du port ou de la place portuaire ».

525 Ainsi, par exemple, certaines autorités portuaires étrangères participent à la création de ports secs en France, comme l'autorité portuaire de Barcelone.

526 Article L.101-3-I, 4° du code des ports maritimes. La loi précise que l'établissement a pour mission d'assurer « La gestion et la préservation du domaine public naturel et des espaces naturels dont il est propriétaire ou qui lui sont affectés; il consulte le conseil scientifique d'estuaire, lorsqu'il existe, sur des programmes d'aménagement affectant les espaces naturels ».

Les associations de défense de l'environnement participent au conseil de développement du port⁵²⁷, qui est un organe consultatif. Comme toutes les autres zones portuaires, les Grands Ports Maritimes sont soumis au droit commun de l'environnement et de l'urbanisme. Cependant, les travaux réalisés dans les zones industrialo-portuaires d'Antifer, de Dunkerque, de Fos, sont déclarés d'intérêt national et les autorisations d'aménager sont accordées au nom de l'État.

Les Grands Ports Maritimes doivent aussi respecter le droit de la concurrence, malgré la position dominante de ces établissements en raison du monopole de gestion des ouvrages portuaires qui peuvent conduire certaines décisions à avoir un caractère abusif⁵²⁸.

C'est dans ce contexte du respect du droit de l'environnement et du droit de la concurrence que doivent s'exercer les missions des grands ports maritimes.

Face à l'absence d'harmonisation des différents droits des États-Membres de l'Union Européenne, chaque établissement portuaire doit développer son savoir-faire pour affronter dans les meilleures conditions possibles la concurrence des autres ports européens. La plupart des missions qui relevaient de la spécialité des ports maritimes autonomes ont été reprises par la loi pour les Grands Ports Maritimes⁵²⁹. Les Grands Ports Maritimes ont bénéficié de nouvelles prérogatives comme la promotion des dessertes ferroviaires et fluviales ou encore la réalisation des actions de promotion générale du port⁵³⁰.

527 Article L.102-6 du code des ports maritimes: « Dans chaque grand port maritime, les milieux professionnels, sociaux et associatifs ainsi que les collectivités territoriales sont représentés dans un conseil de développement qui est consulté sur le projet stratégique et la politique tarifaire du grand port maritime. Il peut émettre des propositions et demander que des questions soient inscrites à l'ordre du jour d'une réunion du conseil de surveillance ».

528 Certaines missions de service public peuvent porter atteinte au droit de la concurrence. La commission des Communautés Européennes a considéré que « l'application d'une redevance d'occupation du domaine public portuaire à un niveau nettement inférieur au prix du marché constituait une aide d'Etat ». Même si elles relèvent des mesures de police, les autorisations d'accostage des navires sont également susceptibles de créer une discrimination injustifiée entre les armateurs au regard de l'intérêt général.

529 Article L.101-3-I, 1^o à 4^o du code des ports maritimes. Il s'agit notamment de « La réalisation, l'exploitation et l'entretien des accès maritimes; la police, la sûreté et la sécurité au sens du livre III du code des ports maritimes; la gestion et la valorisation du domaine dont l'établissement est propriétaire ou affectataire; la construction et l'entretien de l'infrastructure portuaire; l'aménagement et la gestion des zones industrielles ou logistiques liées à l'activité portuaire ».

530 Article L.101-3-I, 6^o et 8^o du code des ports maritimes : « La promotion de l'offre de dessertes ferroviaires et fluviales en coopération avec les opérateurs concernés, ainsi que la réalisation des actions concourant à la promotion générale du port ».

Ces missions doivent respecter les règles de concurrence et ne pas créer de distorsion de concurrence au détriment des entreprises non portuaires.

Un des aspects essentiel de la réforme portuaire de 2008 réside dans le fait de supprimer le service public industriel et commercial de l'exploitation des outillages publics⁵³¹.

Si les ports autonomes étaient qualifiés d'établissements publics à double visage par la jurisprudence administrative, et d'établissements publics à caractère industriel et commercial par la cour de cassation, les Grands Ports Maritimes devraient être alors considérés comme des établissements publics administratifs.

Cependant, leur gouvernance a été modifiée selon le modèle des sociétés commerciales.

Alors que les ports autonomes avaient un conseil d'administration, les Grands Ports Maritimes ont un directoire contrôlé par un conseil de surveillance⁵³², ainsi qu'un conseil de développement qui est créé dans chaque établissement.

Le conseil de surveillance arrête les orientations stratégiques de l'établissement public et exerce le contrôle permanent de sa gestion⁵³³.

Les délibérations adoptées par le conseil de surveillance seront des actes administratifs dès lors qu'elles présentent un caractère impératif.

531 L'article L.101-3-II du code des ports maritimes dispose que « *Les grands ports maritimes ne peuvent exploiter les outillages utilisés pour les opérations de chargement, de déchargement, de manutention et de stockage liées aux navires que dans les cas et conditions prévues à l'article L.103-2* ».

532 Article L.102-1 du code des ports maritimes.

533 Aux termes de l'article L.102-2 du code des ports maritimes, « *Le conseil de surveillance est composé comme suit: 5 représentants de l'Etat, 4 représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements dont au moins un représentant de la région et un représentant du département, 3 représentants du personnel de l'établissement public, dont un représentant des cadres et assimilés, 5 personnalités qualifiées nommées par l'autorité de l'Etat, dont un représentant élu de chambre consulaire et un représentant du monde économique. Le conseil de surveillance élit son président. La voix du président est prépondérante en cas de partage égal* ».

Aux termes de l'article L.102-3 du code des ports maritimes, « *Le conseil de surveillance arrête les orientations stratégiques de l'établissement et exerce le contrôle permanent de sa gestion. Un décret en conseil d'Etat précise les opérations dont la conclusion est soumise à l'autorisation préalable du conseil de surveillance. À tout moment, le conseil de surveillance opère les vérifications et les contrôles qu'il juge opportuns et peut se faire communiquer les documents qu'il estime nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Une fois par trimestre au moins, le directoire présente un rapport au conseil de surveillance. Après la clôture de chaque exercice et dans un délai de six mois, le directoire lui présente, aux fins de vérification et de contrôle, les comptes annuels avant leur certification par au moins un commissaire aux comptes et, le cas échéant, les comptes consolidés accompagnés du rapport de gestion y afférent. Le président du conseil de surveillance invite le président du conseil de développement à présenter les propositions de celui-ci. Le conseil de surveillance délibère sur le projet stratégique du port mentionné à l'article L.103-1* ».

La loi ne définit pas la notion d'orientation stratégique et c'est le conseil de surveillance qui approuve la politique tarifaire concernant les droits de port et les redevances domaniales.

Le directoire est l'organe exécutif du Grand Port Maritime⁵³⁴. Il est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom du Grand Port Maritime.

Le conseil de développement est quant à lui un organe consultatif du Grand Port Maritime⁵³⁵ qui est consulté sur le projet stratégique et la politique tarifaire de la place portuaire.

Afin d'éviter des investissements inutiles et de limiter une concurrence entre ports voisins, le législateur a créé un conseil de coordination inter-portuaire⁵³⁶.

La suppression de l'autonomie dans la dénomination du Grand Port Maritime tend à renforcer la tutelle de l'État sur cet établissement public. Les mesures de tutelle de l'État sur ses établissements publics portuaires sont le choix de gestion du port, la délimitation de la circonscription, l'approbation des travaux réalisés avec la participation financière de l'État, la

534 Selon l'article L.102-4 du code des ports maritimes, « *Le nombre de membres du directoire est déterminé pour chaque grand port maritime par décret. Le président du directoire est nommé par décret après avis conforme du conseil de surveillance. Les autres membres du directoire sont nommés par le conseil de surveillance sur proposition du président du directoire. La durée du mandat des membres du directoire est fixée par décret* ».

Aux termes de l'article L.102-5 du code des ports maritimes, « *Le directoire assure la direction de l'établissement et est responsable de sa gestion. À cet effet, il est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom du grand port maritime. Il les exerce dans la limite des missions définies à l'article L.101-3 et sous réserve de ceux qui sont attribués au conseil de surveillance* ».

535 Selon l'article L.102-6 du code des ports maritimes, « *Dans chaque grand port maritime, les milieux professionnels, sociaux et associatifs ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements sont représentés dans un conseil de développement qui est consulté sur le projet stratégique et la politique tarifaire du grand port maritime. Il peut émettre des propositions et demander que des questions soient inscrites à l'ordre du jour d'une réunion du conseil de surveillance. Un décret en conseil d'Etat précise la composition du conseil de développement, les modalités de désignation de ses membres et ses règles de fonctionnement* ».

536 C'est l'article L.102-7 du code des ports maritimes qui prévoit le conseil de coordination inter-portuaire: « *Pour assurer la cohérence des actions de grands ports maritimes et, le cas échéant, de ports autonomes fluviaux, s'inscrivant dans un même ensemble géographique ou situés sur un même axe fluvial, un conseil de coordination inter-portuaire associant des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements, des ports concernés ainsi que des personnalités qualifiées et des représentants des établissements gestionnaires d'infrastructures terrestres ou de l'établissement public chargé de la gestion des voies navigables peut être créé par décret. Ce conseil adopte un document de coordination relatif aux grandes orientations en matière de développement, de projets d'investissement et de promotion des ports qui y sont représentés. Ce document peut proposer des modalités de mutualisation de leurs moyens. Le décret visé au 1^{er} alinéa précise la composition du conseil de coordination inter-portuaire, les modalités de désignation de ses membres, ses règles de fonctionnement et les conditions d'élaboration du document de coordination* ».

nomination du président du directoire et des membres du conseil de surveillance.

La tutelle se retrouve aussi dans la mise en œuvre de la loi de 2008⁵³⁷ et dans le code des ports maritimes.

Les modalités de gestion des grands ports maritimes ont également été modifiées par la réforme portuaire.

Paragraphe 2: Les modalités de gestion des Grands Ports Maritimes

Lorsque la réforme avait été annoncée, la presse parlait, à tort⁵³⁸, de privatisation de la manutention portuaire.

Dans la quasi totalité des ports métropolitains, la réforme a été mal perçue car elle faisait référence au manque de productivité du personnel et une obligation pour les manutentionnaires d'utiliser le personnel du port pour conduire les grues et portiques.

Le législateur a interdit aux Grands Ports Maritimes d'exploiter des outillages publics, pensant que leur exploitation serait plus efficace par les entreprises du secteur privé⁵³⁹.

Le personnel de conduite et de maintenance n'est pas nécessairement affecté en permanence à un site particulier et les équipements en cause ne forment qu'une partie d'une entité économique, ce qui engendre un problème quant à la vente des outillages publics.

537 Aux termes de la loi n°2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire, « *L'approbation de la poursuite, à titre exceptionnel, de l'exploitation des outillages publics par le grand port maritime, de la désignation des personnalités siégeant au sein de la commission chargée de donner un avis sur l'évaluation des biens et droits réels qui seront cédés aux entreprises du secteur privé, de l'approbation des statuts des groupements d'intérêt publics auxquels pourrait participer le grand port maritime* » montre d'autres interventions de la tutelle de l'Etat sur le grand port maritime.

538 Les ports autonomes mettaient déjà à disposition des outillages publics aux usagers.

539 Article L.1224-1 du code du travail : « *Lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, fusion, transformation du fonds, mise en société de l'entreprise, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise* ». Ce texte implique le transfert d'une entité économique autonome. Le rachat d'une concession portuaire constitue un transfert d'une entité économique autonome et entraîne donc le transfert des contrats de travail des salariés du concessionnaire.

Le code des ports maritimes détermine les modalités procédurales pour l'application des tarifs et des conditions d'usage des outillages⁵⁴⁰ mais ne définit pas la notion d'outillage public elle-même.

Le législateur laisse les Grands Ports Maritimes définir eux-mêmes leurs outillages publics, compte-tenu de la difficulté de dissocier une installation de l'infrastructure à laquelle elle est fixée.

L'outillage public fait partie du domaine public et bénéficie de la protection de la police de grande voirie. Toute cession d'outillage public imposerait au préalable la signature d'un acte de déclassement⁵⁴¹.

Le législateur, à travers la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire⁵⁴², a défini la vente des outillages publics appartenant aux Grands Ports Maritimes et la cession des droits réels sur les biens immobiliers.

Dans le cas où un opérateur a réalisé un investissement sur le terminal ou s'il utilise de façon régulière les outillages, ou traite un trafic significatif, des négociations sont menées avec eux et à leur demande⁵⁴³.

Si la cession traite des biens immobiliers, une procédure de gré à gré avec publicité préalable est mise en place⁵⁴⁴.

Si aucun opérateur n'est intéressé, ou si aucun accord n'a été trouvé sous trois mois après l'adoption du projet stratégique, le Grand Port Maritime doit lancer un appel à candidatures, et peut négocier librement avec les candidats sélectionnés, conformément à la

540 Les outillages publics comprennent les grues et engins de levage, les hangars, les installations de stockage d'hydrocarbures, les postes d'accostage,...

541 Conseil constitutionnel, décision n°86-217 du 18 septembre 1986. En raison de l'interdiction faite aux grands ports maritimes d'exploiter et de détenir des outillages publics, le législateur a mis en place des procédures de déclassement avant la vente. Il s'est inspiré des biens du domaine public d'« aéroports de Paris » qui, avant sa transformation en société anonyme, avec l'article 2 de la loi n°2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, a clairement prononcé leur déclassement.

La cession d'un bien appartenant au domaine public d'une collectivité locale se heurte au principe qui interdit la vente d'une dépendance du domaine public tant que celle-ci n'a pas été au préalable déclassée.

542 L'article 9 de la loi 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire détermine la procédure à suivre pour vendre les outillages publics appartenant aux grands ports maritimes et à la cession des droits réels sur les biens immobiliers. Par dérogation à l'article L.3211-17 du code général de la propriété des personnes publiques, « *les outillages de caractère mobilier, notamment les grues, les portiques, les digues et les bandes transporteuses, sont cédés aux opérateurs en pleine propriété* ».

543 Le législateur ne définit pas précisément la notion de terminal et reste flou quant à l'expression d'utilisateur régulier ou de trafic significatif. Cependant, l'usager est remplacé par l'utilisateur, réaffirmant la disparition du service public de l'exploitation des outillages publics.

544 C'est l'article R.113-23 du code des ports maritimes qui permet un recours à cette procédure.

volonté du législateur.

Dans le cas d'un appel à candidatures infructueux, le Grand Port Maritime peut confier l'activité à une filiale pour 5 ans maximum, avant de procéder à un nouvel appel à candidatures.

En plus du principe de transparence des cessions d'outillages, le prix ne doit pas être inférieur à la valeur réelle des biens, au risque de créer un aide d'État contraire au droit européen.

Comme pour la cession d'outillages publics, le transfert de personnel chargé de son exploitation et de sa maintenance intervient également au profit d'un opérateur de terminal⁵⁴⁵.

Pour ce transfert, chaque Grand Port Maritime met en place un accord et adopte une convention collective unique pour le personnel des gestionnaires de ports maritimes et des entreprises de manutention⁵⁴⁶.

La mise en place de la réforme portuaire de 2008 a pour objectif principal d'apporter un nouvel équilibre dans la politique de gestion des ports français, en donnant un nouveau souffle à cette politique portuaire afin de la relancer et de redonner à la France sa vocation maritime, trop longtemps oubliée.

545 Source port de Dunkerque, rencontre M. Rézenthel, directeur juridique du GPMD. Le port de Dunkerque a été précurseur en créant des opérateurs unifiés de terminal. Le montage juridique qui concernait 2 terminaux, apportait des garanties substantielles au personnel qui avait accepté de démissionner de l'établissement public pour être salarié de l'opérateur. Cette solution permettait d'assurer une unité de commandement autrefois impossible, les grutiers et portiqueurs étant salariés du port, et les dockers étant salariés des entreprises de manutention. Les salariés du port de Dunkerque dont leurs contrats de travail avaient été transférés à l'opérateur avaient l'opportunité de réintégrer l'établissement public en cas de licenciement économique, et ce dans un délai de 10 ans. Pour les encourager, le port de Dunkerque est devenu actionnaire et détenteur de parts dans les entités exploitant les terminaux.

546 Article L.511-2 du code des ports maritimes : « Dans les 3 mois suivant la mise en place d'un grand port maritime, une convention collective est passée entre le président du directoire et les organisations syndicales représentatives des salariés de l'établissement afin d'établir une liste de critères de transfert de salariés aux opérateurs de terminal.

L'accord-cadre concerne les relations entre le grand port maritime, les entreprises de manutention qui reprennent certains salariés, et ces salariés. Il comprend des mesures prises par l'établissement public afin de limiter pour les salariés concernés les effets d'un éventuel licenciement économique par l'entreprise de manutention, ainsi que des actions en vue du reclassement interne des salariés sur des emplois relevant de la même catégorie d'emplois ou équivalant à ceux qu'ils occupent en favorisant le reclassement externe des grands ports maritimes ».

Titre 2

Un nouvel équilibre dans la politique de gestion des ports français

Ce nouvel équilibre dans la politique de gestion des ports français se traduit par un nouvel élan insufflé par le droit européen et le droit environnemental (**Chapitre 1**).

Cette relance de la politique portuaire s'appuie principalement sur une gestion intégrée des places portuaires afin de répondre aux exigences européennes et environnementales (**Chapitre 2**).

Chapitre 1

Un nouveau souffle pour la politique portuaire française au regard du droit européen et environnemental

Les ports français doivent se développer au sein d'une politique européenne et environnementale (**Section 1**).

Mais les contraintes européennes et environnementales fixent des nouvelles règles dans la gestion financière des ports français (**Section 2**).

Section 1:

Le développement des ports français dans une politique européenne et environnementale

Le développement des ports français, pour pouvoir répondre à la concurrence européenne et réussir l'enjeu environnemental, doivent dans certains cas penser à un regroupement (**Paragraphe 1**).

Mais il est possible de s'interroger sur les conventions de terminaux, pour les Grands Ports Maritimes, qui peuvent être une réponse aux contraintes environnementales et européennes (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1: Un nécessaire regroupement de certains ports pour répondre aux attentes européennes et environnementales

Les ports se situent souvent à l'embouchure des estuaires et ont par leurs activités des effets néfastes sur le milieu aquatique, sur la faune et la flore marine et terrestre. Les entrées et sorties de navires, l'entretien des accès comme le dragage, et la construction de zones industrialo-portuaires sont autant d'atteintes à l'environnement littoral.

Toutefois, le législateur impose aux autorités portuaires de développer des programmes de gestion environnementale pour répondre aux obligations réglementaires.

Ces obligations forment de nouvelles responsabilités pour les autorités portuaires, les contraignant à acquérir de nouvelles capacités d'expertise⁵⁴⁷.

La législation environnementale apparaît souvent comme une contrainte qui limite les opérations portuaires et augmente les coûts supportés par les places portuaires. La gestion de l'environnement nécessite des aménagements plus coûteux⁵⁴⁸.

Les autorités portuaires ont également longtemps été en concurrence entre-elles mais la concurrence s'effectue autant entre les opérateurs de terminaux. Les autorités portuaires sont face aux mêmes problématiques environnementales, aux difficultés de négocier avec les transporteurs, les opérateurs de terminaux, les alliances maritimes et doivent répondre aux exigences des villes et des régions.

La coopération doit remplacer la concurrence dans les relations inter-portuaires. Ainsi, il existe une réelle nécessité de groupements portuaires, notamment au niveau régional.

En outre, le maillage portuaire apparaît comme solution aux pressions de concurrence émanant des lignes maritimes⁵⁴⁹. Une certaine concurrence entre ports d'un même pays n'est

547 V. l'économie de la mer, colloque sur « Les investissements portuaires en Europe, comment prendre en compte les contraintes environnementales? », 2012.

548 L'autorité jouera ici un rôle central dans le développement des politiques environnementales sur le littoral. En tant qu'actionnaire dans la gestion des zones côtières, l'autorité portuaire peut devenir le planificateur environnemental et un acteur majeur dans la gestion des programmes environnementaux.

A Venise par exemple, les autorités portuaires ont adopté des stratégies qui offrent des bénéfices pour les futures activités tout en reconstruisant l'écosystème marin de la lagune après plus d'un siècle de dégradation environnementale suite à des activités industrielles, portuaires et urbaines conduites de façon anarchique. « Port et environnement: l'exemple italien », publié sur le site de l'AIVP en janvier 2011, oct 2010, p.70-73.

549 Ainsi, les ports d'Anvers, Gand, Terneuzen et Zeebrugge se sont regroupés en réseau portuaire flamand.

pas néfaste et constitue une incitation à la compétitivité.

Cependant, elle doit être encadrée afin d'éviter des investissements incohérents pour répondre à des volontés de développement ⁵⁵⁰. Il apparaît important de favoriser les coopérations inter-territoires et souligner l'importance d'une construction cohérente des complémentarités et des solidarités entre territoires.

Le partenariat entre les ports apparaît nécessaire, afin de répondre à la concurrence des ports étrangers voisins et aux besoins des clients, seuls décideurs du marché du transport maritime.

La coopération en matière de fonctionnement existe cependant en France, et tout

550 Les cahier d'acteurs, Calais port 2015, septembre 2010. Au niveau du trans-manche, des ferrys assurent depuis le début du 20e siècle des liaisons entre le continent européen et la Grande Bretagne. Au début pour Dunkerque, ce n'est qu'à partir de 1960 que Calais s'est spécialisé dans les liaisons britanniques. Le détroit du Pas de Calais comprend trois ports français, et quelques ports belges. Depuis quelques décennies, chaque port fait apparaître une spécificité.

Boulogne sur mer, premier centre européen de transformation des produits de la mer, s'est spécialisé dans la logistique et la transformation des produits de la mer, en tant que premier port de pêche de France. Calais est le premier port européen de voyageurs et de fret roulier sur le continent, car port le plus proche de la Grande Bretagne. En complément du port ferry, s'est ajouté en 1996 le tunnel sous la manche qui apporte une complémentarité dans le fret routier, faisant face à une croissance du trafic que les ferrys ne pouvaient absorber. Dunkerque, 3e port français, est avant tout un grand port industriel et énergétique et permettant l'accueil des industries lourdes comme la sidérurgie, la pétrochimie et toutes activités nécessitant la proximité d'importantes installations portuaires. Le projet d'implantation d'un terminal méthanier du groupe ERDF illustre bien la constitution d'un grand pôle chimie-énergie-sidérurgie. De plus, Dunkerque bénéficie d'un front de mer de 17km de long, possédant de nombreuses possibilités d'expansion. Depuis quelques années, le tunnel et le port de Calais forment un duo indissociable qui renforce l'attrait du territoire et concentre en un même lieu l'ensemble des besoins en terme de transport. Les trois ports et le tunnel apparaissent comme des acteurs complémentaires. Pourtant, chaque port essaie de développer des secteurs qui étaient destinés de droit aux autres places portuaires. Ainsi, Dunkerque veut développer son trafic trans-manche. Le port de Boulogne sur mer souhaite développer le trans-manche court afin de rendre le port plus polyvalent, et développer son port de plaisance ainsi qu'un projet de réaménagement de l'interface ville-port. Un projet de développement du port de Calais, nommé Calais port 2015, va permettre de développer le trafic trans-manche et d'adapter l'offre du port à la demande, considérant que la route la plus courte avec la Grande Bretagne sera toujours privilégiée, assurant la complémentarité du trafic routier. Le nouveau port de Calais permettra de recevoir les nouveaux gros navires à fort tirant d'eau, alors que Boulogne s'est tourné vers le cabotage intra-européen. On s'aperçoit que l'intermodalité existe et dans la perspective du rapprochement des 4 ports, le schéma régional des transports prévoit de développer le ferroutage et les voies de communication ferroviaires, notamment avec l'intérieur des pays, de créer des pôles d'échanges inter-modaux, et de favoriser les modes de transports doux, de sorte que soient préservés et respectés l'environnement et le cadre de vie. Les chambres de commerce de Boulogne et de Calais se sont d'ores et déjà réunies pour obtenir une structure unique de gestion, tentant de supprimer toute concurrence entre les deux ports. Le conseil de développement durable qui veut aborder les sujets sous les angles économiques, sociaux et environnementaux, participe aux réflexions engagées par le schéma régional de développement économique et sollicite l'intérêt de mettre en place des coopérations décentralisées ou même de regrouper les 3 CCI. Les avenir des trois ports et d'Eurotunnel sont étroitement liés et ils doivent se développer de façon harmonieuse et raisonnée. Il faut favoriser les coopérations inter-territoires. Source: les cahier d'acteurs, Calais port 2015, septembre 2010.

particulièrement sur le littoral normand⁵⁵¹.

La coopération se retrouve aussi en matière de fonctionnement mais les tentatives de mise en commun ont le plus souvent échoué.

En matière de dragage, certains ports disposent d'un service en régie, utilisant les bâtiments relevant du GIE Dragages-Ports, tandis que d'autres, comme Dunkerque, soustraient cette activité à d'autres établissements portuaires ou à des entreprises privées.

La coopération peut également se retrouver en matière d'investissements. Les décisions de l'État doivent éviter les suréquipements sur une même zone littorale. Dans ces secteurs où la vocation de chaque port est clairement évoquée, il importe d'éviter les doubles emplois, et de favoriser la concentration des trafics et des équipements sur un seul site portuaire.

Des difficultés apparaissent aussi entre ports maritimes et fluviaux, où certains investissements de ports maritimes ne prennent pas en compte les spécificités des navires fluviaux⁵⁵².

Le développement du réseau ferroviaire apparaît également important pour le développement de nos ports, permettant des liaisons entre les différentes places portuaires et l'intégration du port du côté terrestre.

L'enjeu des ports ne se résume pas à la façade littorale et le rayonnement d'un regroupement de ports doit s'étendre au-delà de leur hinterland, en étendant le champ d'action sur un hinterland beaucoup plus grand, à dimension inter-régionale, voire nationale, comme le port de Rotterdam qui a un hinterland européen.

Les ports voisins français ont tout intérêt à se regrouper, d'autant plus que chacun a su développer une spécificité, cette dernière étant par essence complémentaire à celle de son homologue voisin.

551 Les ports de Rouen et du Havre ont repris leur collaboration car ils ont beaucoup de points communs: un même hinterland, des entreprises qui opèrent sur les deux ports, un domaine portuaire mitoyen. De plus, leurs trafics sont différents et complémentaires. Un GIE inter-portuaire Le Havre-Rouen a été laborieusement créé et les ports, notamment celui de Dieppe, a été invité à rechercher les domaines de coopération (promotion de l'espace industriel, défense de leurs intérêts communs en matière de dessertes terrestres).

552 Insuffisance de la longueur des flèches des grues portuaires pour faire du transbordement direct de navire à péniche, inadéquation du matériel de manutention au chargement des péniches, inadéquation des quais et ponts roulants.

Les acteurs portuaires ont créé une nouvelle formule de partenariat public-privé en mettant en place les conventions d'exploitation de terminaux afin de pallier les déviances antérieures et de répondre à la concurrence européenne.

Paragraphe 2: Les conventions de terminaux comme solution aux contraintes européennes et environnementales?

L'activité d'outillage public apparaissait lourdement déficitaire dans l'ensemble des ports français. Ce déficit était la conséquence des charges de structure facturées au manutentionnaire qui utilisait le personnel grutier et qui le répercutait sur le client⁵⁵³.

Depuis quelques années, les ports tentent de constituer des terminaux spécialisés pour les trafics les plus importants, l'objectif étant de limiter la durée des escales maritimes, dont le coût est un élément de la compétitivité⁵⁵⁴.

Cette organisation soulève la question des modes de gestion des terminaux. Ceux-ci étaient souvent dotés d'un outillage appartenant au port mais utilisés par des opérateurs privés, conduisant à un dispersement des responsabilités entre le port, les manutentionnaires et les entreprises de stockage et de distribution.

Les ports français ont pallié à l'absence d'unité de gestion des activités de leurs terminaux avec la réforme portuaire de 2008, copiant l'organisation unifiée des terminaux dont bénéficient les clients des autres ports européens⁵⁵⁵.

Dès lors, des opérateurs suffisamment importants gèrent l'outillage dans les Grands Ports Maritimes. Chaque terminal doit permettre de répondre au développement à partir de ses propres ressources, dans un but de mettre en place un seul opérateur par terminal.

Les contrats d'exploitation correspondent à une autorisation d'occupation temporaire du domaine public et précisent les modalités d'intervention du personnel de port, les

553 Amortissement, entretien et exploitation, frais de personnels grutiers, sous-emploi de l'outillage et tarification insuffisante.

554 Cf article mer et marine, le porte conteneur CMA CGM et les lignes Asie-Europe, 4 mai 2009.

555 V. rapport de la cour des comptes, « La politique portuaire française », 1999, cité supra.

conditions financières établies sur la base d'un objectif de trafic, les nouveaux investissements à réaliser et la durée du contrat⁵⁵⁶. Hormis Dunkerque, les autres ports sont restés frileux à ce processus, avec en ligne de mire la crainte de l'apparition de monopoles d'entreprises⁵⁵⁷.

Jusqu'en 2008, la sélection des attributaires de CET n'était pas soumise à une procédure obligatoire d'appels d'offres. Le cadre juridique a cependant été modifié par un décret du 9 octobre 2008, pris en application de la loi n°2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire. L'article R.150-2 du code des ports maritimes prévoit désormais que « *les conventions de terminal sont conclues à l'issue d'une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire* ».

Dès 1997, la direction des ports indiquait que « *les infrastructures et l'outillage devaient faire, à l'avenir, appel plus massivement que par le passé à un financement des opérateurs privés. C'est la meilleure garantie de la rentabilité économique de ces investissements et la meilleure façon de se prémunir contre tout risque de surinvestissement* »⁵⁵⁸. Les opérateurs se sont très souvent positionnés sur les terminaux qu'ils exploitaient antérieurement.

Face aux différentes situations rencontrées dans les ex-ports d'intérêt national et les anciens ports autonomes⁵⁵⁹, les acteurs portuaires ont mis en place un nouveau partenariat public-privé à travers la convention d'exploitation de terminal.

556 La charte pour la modernisation du port de Dunkerque prévoyait que les entreprises disposaient d'un droit de priorité pour l'exploitation d'un terminal d'une durée de 5 ans à compter de juillet 1992, en raison de leur contribution au plan social. Ce droit ne devait pas permettre la création d'une position abusive, notamment par des prix de vente hors marché ou une insuffisante répercussion des gains de productivité.

557 Aux Pays Bas ou en Belgique, le fait de concéder la réalisation et l'exploitation des terminaux spécialisés à un opérateur unique, différent de l'autorité portuaire, a poussé les usagers à s'unir car leurs intérêts ne se réduisaient pas alors à la seule question de la redevance d'usage. En outre, l'autorité portuaire était déchargée des contraintes de la gestion quotidienne des terminaux et des sujétions commerciales qui y sont liées. Elle pouvait donc se concentrer sur la réalisation et l'entretien des infrastructures portuaires, et peser sur les coûts d'usage demandés aux exploitants.

En France, on s'est posé la question de savoir si les ports avaient vocation à être des opérateurs de terminaux maritimes et s'il existait en France des entreprises portuaires capables de gérer l'ensemble d'un terminal. Voir en ce sens la CET de Dunkerque cité supra.

558 L'article R.115-7-III du code des ports maritimes prévoyait que « *Le port pouvait conclure avec une entreprise une convention d'exploitation de terminal, portant exclusivement sur la gestion, et le cas échéant, la réalisation d'un terminal spécifique à certains types de trafics comprenant les terres-pleins, les outillages et les aménagements nécessaires aux opérations de débarquement, d'embarquement, de manutention et de stockage liés aux navires* ».

559 La gestion des outillages publics des ex-ports d'intérêt national était confiée aux CCI qui les louaient aux opérateurs privés. Dans les ports autonomes, qui géraient directement l'outillage public puis le louait au coup par coup, l'Etat avait conclu avec les établissements consulaires des Concessions d'outillage public (COP), dont la lourdeur de la procédure freinait l'intérêt des entreprises privées.

La gestion d'un terminal spécialisé est dès lors confiée à un opérateur unique tel qu'un groupe d'armateurs ou un grand manutentionnaire.

Avec ce contrat, l'opérateur bénéficie d'une priorité d'utilisation de l'outillage qui lui a été confié, ainsi que des infrastructures correspondantes⁵⁶⁰.

Le droit européen est ici plus exigeant que le droit français sur ces contrats⁵⁶¹. Ainsi, un opérateur portuaire signataire d'une CET ne peut pas profiter de sa position dominante pour éliminer les entreprises concurrentes en leur refusant l'accès aux installations portuaires.

Face à la nécessité de changement, l'État commence à repenser sérieusement sa politique portuaire. Pourtant, la CET apparaît comme un modèle portuaire perfectible.

Les ports français construisent de nouveaux sites portuaires, marquant une politique volontariste des autorités portuaires et conduisant au renouveau de la concurrence portuaire française⁵⁶². Cependant, ces travaux n'ont été permis qu'avec l'engagement direct des opérateurs de manutention et de leurs clients armateurs. Afin de garantir leurs investissements, les ports français ont attribué les nouveaux sites à des opérateurs qui leur assurent de vraies perspectives de trafics⁵⁶³.

Pourtant, la Convention d'Exploitation de Terminal fait peser de trop gros risques financiers sur l'autorité portuaire qui supporte les charges d'amortissement et d'exploitation des infrastructures, alors qu'elle répond déjà à la performance des terminaux.

560 Cette convention est née de la pratique des acteurs du port autonome de Dunkerque, et a été consacrée par un décret du 9 septembre 1999, lequel modifie le code des ports maritimes. Ainsi, le code des ports maritimes affirme que le grand port maritime peut conclure avec une entreprise une convention d'exploitation de terminal qui comprend les terres-pleins et les outillages nécessaires aux opérations de manutention de certains trafics spécialisés.

561 Dans un arrêt du 7 décembre 2000, *Telaustria Verlags GmbH*, la CJUE a affirmé que « *Les contrats publics doivent respecter les règles fondamentales du Traité instituant la communauté européenne, et en particulier le principe de non discrimination* ». Ainsi, il s'agit là de la reconnaissance d'une ouverture à la concurrence et du contrôle de l'impartialité de la procédure.

Dans un arrêt du 24 octobre 2002, *ADP*, la CJUE a rappelé que le droit de la concurrence ne peut être écarté du fait de l'existence d'un droit public national.

562 Les terminaux en eaux profondes de Port 2000 au Havre et l'agrandissement du site à conteneurs de Fos.

563 Pour assurer l'engagement des opérateurs privés, les ports de Marseille et du Havre ont généralisé le modèle économique de la CET développée préalablement par Dunkerque pour ses terminaux charbonniers et conteneurs.

La CET et l'intégration contractuelle des personnels -cf accord social de mars 2006 pour Le Havre – représentaient un modèle convenable pour engager la modernisation et la compétitivité de nos ports français.

Le partage des risques entre le port et l'opérateur ne donnait aucune maîtrise économique et financière du terminal⁵⁶⁴.

Aux termes de la loi de 2008 portant réforme portuaire, « *le Grand Port Maritime veille dans la limite de sa circonscription à l'intégration des enjeux de développement durable dans le respect des règles de concurrence. Il est aussi chargé de la construction et de l'entretien de l'infrastructure portuaire, notamment des terres-pleins et des bassins, ainsi que des voies et terminaux de desserte terrestre, notamment ferroviaire et fluviale* »⁵⁶⁵.

En général, les terminaux des ports sont exploités par des opérateurs, avec lesquels le Grand Port Maritime passe des conventions de terminal⁵⁶⁶.

L'arrêté du 20 mars 2009, pris en application de l'article R.105-4 du code des ports maritimes, vient de fixer la liste des points devant obligatoirement être abordés par les conventions de terminal, comme par exemple le type de trafic traité sur le terminal, la délimitation précise du terminal ou encore le sort des biens à l'expiration de la convention.

Les ports évoluent dans un contexte économique particulier par la combinaison parfois confuse entre le privé et le public. L'objectif est d'impliquer les acteurs privés dans nos ports, mais les investissements ne seront faits que si la rentabilité est assurée. La rentabilité faisant défaut et le privé ne pouvant assurer ce type d'activité déficitaire, il est important que les ports restent les acteurs primordiaux de certains terminaux.

Ainsi, une nouvelle gestion financière a été mise en place afin de répondre aux exigences de l'Europe et des contraintes environnementales.

564 V. la décision n°10-D-13 du 15 avril 2010 du conseil de la concurrence relative aux pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la manutention pour le transport de conteneurs au port du Havre.

565 Article L.103-1 du code des ports maritimes.

566 Ces conventions de terminal sont conclues après une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire. Elles portent sur l'exploitation et/ou la réalisation d'un terminal comprenant les outillages et les aménagements nécessaires aux opérations d'embarquement, de débarquement, de manutention et de stockage liés aux navires. Elles peuvent également comprendre la réalisation de quais ou d'appontements pour ce terminal, et prévoir des objectifs de développement du trafic et des sanctions, pouvant aller jusqu'à la résiliation sans indemnité de la convention, dans le cas où ces objectifs ne seraient pas atteints.

Section 2

Une nouvelle gestion financière des ports français pour répondre aux contraintes du droit européen et environnemental

Une nouvelle gestion financière des ports français a été mise en place afin de gérer les services portuaires (**Paragraphe 2**) mais également les investissements et la fiscalité du domaine portuaire (**Paragraphe 1**).

Paragraphe 1: La fiscalité du domaine portuaire et la gestion des investissements

Le domaine portuaire se voit appliquer une fiscalité spécifique en France et les investissements des ports doivent être au centre des débats nationaux et locaux. Mais le point noir de la fiscalité portuaire reste dans les charges liées au personnel de port.

Les ports français doivent être considérés comme une véritable priorité budgétaire, afin de recevoir les moyens de leur développement. Jusqu'à présent, les pouvoirs publics ne semblaient pas avoir pris pleinement conscience que le dynamisme des ports attire le développement d'activités industrielles, et le fait d'investir dans un port engendre une plus-value importante, notamment en terme d'emplois⁵⁶⁷.

En fonction des faibles participations budgétaires, ce sont les ports qui doivent chercher des aides européennes existantes, mais complexes à mettre en place car il n'existe pas de programme unique d'aides pour les ports⁵⁶⁸.

⁵⁶⁷ À la différence de la France, la Belgique et les Pays-Bas ont conscience de l'importance de leurs ports, et conçoivent leur politique d'infrastructures en fonction de l'intérêt de leurs ports, mettant en place des investissements portuaires surdimensionnés et espérant créer du trafic. H Duchateau, administrateur délégué, « Projet d'infrastructures de transports liés au développement des ports belges en Wallonie et en France », TRATEC.

⁵⁶⁸ Un port est un établissement qui couvre beaucoup d'aspects de la vie économique et tout projet portuaire est de nature à relever d'une pluralité de programmes sectoriels: développement régional, protection de l'environnement, emplois, éducation et formation permanente,....

Le principal frein à l'investissement privé dans les zones portuaires françaises a longtemps été le manque de fiabilité de nos ports. La France est l'un des premiers pays d'Europe à accueillir des investisseurs étrangers, qu'il faut attirer vers les zones portuaires⁵⁶⁹.

Aux termes de l'article R.103-4, « *Les Grands Ports Maritimes se conforment, en matière de gestion financière et comptable, aux règles en usage pour les établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial dotés d'un agent comptable et sont soumis aux articles 190 à 225 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique* »⁵⁷⁰.

Dans le cadre de la certification des comptes annuels, « *le ou les commissaires aux comptes mentionnés à l'article L.102-3 sont nommés par le ministre chargé de l'économie sur proposition du conseil de surveillance* »⁵⁷¹.

Si le Grand Port Maritime met en place des comptes consolidés, des commissaires aux comptes sont nommés par le ministre chargé de l'économie sur proposition du conseil de surveillance⁵⁷².

Le directoire établit et présente pour approbation au conseil de surveillance l'état prévisionnel des dépenses et des recettes de l'exploitation et les opérations en capital pour l'exercice annuel suivant⁵⁷³.

Le directoire peut, conformément aux prévisions adoptées par le conseil de surveillance et des crédits approuvés au titre de l'année précédente, engager les dépenses indispensables à la continuité de la gestion⁵⁷⁴. Le conseil de surveillance a pour mission de contrôler le respect de l'exécution du prévisionnel.

Les marchés et accords-cadres des Grands Ports Maritimes sont soumis au code des

569 Toutefois, le dispositif résultant de la loi sur la domanialité publique du 25 juillet 1994 apparaît encore trop restrictif par rapport aux pratiques de nos voisins. En particulier, la durée des baux, fixée à 70 ans maximum, reste relativement courte. De même, la règle selon laquelle les installations deviennent gratuitement la propriété du port à l'issue de cette période, est évidemment dissuasive pour les investisseurs privés.

570 Avec l'accord du ministre chargé du budget, le président du directoire peut autoriser l'agent comptable à payer, sans son intervention préalable et dans la limite des crédits approuvés, certaines menues dépenses. Ces dépenses sont payées soit directement par l'agent comptable, soit, sous sa responsabilité, par certains agents du Grand Port Maritime désignés après son accord par le président du directoire. L'agent comptable est tenu de justifier, chaque mois, des dépenses effectuées. A voir les justifications produites, le président du directoire émet un titre de régularisation au nom de l'agent comptable.

571 article R.103-5 du code des ports maritimes.

572 Le commissaires aux comptes sont au nombre de deux au moins en application de l'article 30 de la loi n°84-148 du 1er mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises.

573 Article R.103-7 du code des ports maritimes.

574 Article R.103-9 du code des ports maritimes.

marchés publics⁵⁷⁵.

Les modalités de fonctionnement de la commission d'appel d'offres des Grand Ports Maritimes sont fixées par un règlement du conseil de surveillance, soumis à approbation du commissaire du gouvernement et de l'autorité chargée du contrôle économique et financier, règlement qui prévoit également les règles de publicité et de mise en œuvre des marchés.

Depuis quelques années, les procédures d'appels d'offres se sont multipliées, favorisant l'émergence d'une gestion privée dans des ports anciennement gérés par l'État ou un établissement public.

Dans le cas d'occupations privatives, le recouvrement des impôts fonciers peut se faire soit directement auprès des occupants, soit par le biais du port ou du concessionnaire, qui se retournera vers l'occupant pour se faire rembourser.

Le montant des redevances domaniales est défini en fonction des produits d'exploitation du domaine, des concessions et des locations de matériels et outillage⁵⁷⁶.

Une clarification du régime fiscal applicable aux ports apparaît indispensable⁵⁷⁷ le traitement fiscal étant différent en fonction des parcelles⁵⁷⁸.

La plupart des ports européens supportent une fiscalité faible, car les collectivités s'auto-financent en plus de l'impôt d'État. Dans le cadre d'une forte concurrence pour l'implantation d'industries dans les zones portuaires, la différence de fiscalité entre les pays européens conduit les établissements portuaires à compenser la différence de coût fixant les redevances domaniales à un niveau faible, répercutant ce manque financier sur les droits de port⁵⁷⁹.

575 Article R.103-10 du code des ports maritimes.

576 Les terres-pleins sont considérés par les ports comme de l'outillage et leurs revenus constatés comme tel. Les montants des produits domaniaux sont difficilement évaluables compte-tenu de la disparité des différents rabais et ristournes accordés ainsi que de leur traitement comptable d'un port à l'autre. Source DGCL, 25 avril 2007, Ministère de l'intérieur, « L'utilisation du domaine public », www.dgcl.interieur.gouv.fr.

577 Pour les établissements portuaires, le code général des impôts prévoit l'application du droit commun, comme pour les entreprises privées. Loi de finances du 28 juin 1941, complétée par un arrêté du 31 janvier 1942, posant le principe de l'assimilation des activités productrices de revenus à des entreprises privées. L'article 1382-11 du CGI exonère les outillages de la taxe foncière. Il y a exemption des biens affectés à un service public et non productifs de revenus.

578 Le domaine public remis en dotation est imposé s'il est productif de revenus, mais exonéré s'il est affecté directement à l'exploitation portuaire. Le domaine privé du port, ou mis à disposition par l'Etat, qui n'est pas affecté à un service public, est soumis à la taxe foncière, tout comme les parcelles concédées à un tiers.

579 À titre d'exemple, les recettes domaniales du port d'Anvers sont équivalentes aux droits de port perçus, ce qui est loin d'être le cas dans les ports français.

Les programmes d'investissement des ports découlent des plans de développement pluriannuels dans lesquels ils inscrivent leur stratégie sur trois ans.

Alors que les prévisions d'investissement sont toujours maximales, la politique budgétaire des ports présente l'inconvénient de ne pas afficher les choix à faire en matière d'investissements.

Les coûts de certains investissements sont mal maîtrisés et l'exécution des opérations n'est pas suivie sur le plan financier⁵⁸⁰. Certains nouveaux projets essaient tant bien que mal de pallier à ce manque de précision⁵⁸¹.

Concernant les coûts des ouvriers de port, avant l'entrée en vigueur de la loi de 1992⁵⁸², le travail des dockers était régi par la loi du 6 septembre 1947 qui faisait suite à un dispositif légal et réglementaire mis en œuvre en 1939 et 1941⁵⁸³.

La loi de juin 1992 voulait faire des ouvriers dockers des personnels de droit commun, employés en contrat à durée indéterminée dans les entreprises de manutention, mettant fin à l'indemnisation de l'inactivité de l'ensemble des ouvriers dockers au niveau national.

Désormais, les cotisations doivent financer les indemnités de garantie des seuls intermittents de la place.

Néanmoins, les principales dérives issues de la loi de 1947 sont maintenues et la loi de 1992 apparaît comme une loi de transition. Ce n'est qu'avec le départ du dernier ouvrier

580 Cf port de Marseille dans les années 90 avec la remise en état du pont basculant de Martigues, portant sur 6 Millions de francs. Absence de comptes-rendus, retard, coûts imputés sans lien avec le pont, ont conduit à une incertitude sur l'affectation des fonds au projet.

581 Se reporter au dossier Calais port 2015, les cahiers d'acteurs, cité supra.

582 Loi 92-496 du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes, JO n°133 du 10 juin 1992.

583 Un arrêté du 13 mai 1939 avait subordonné l'accès dans les ports des ouvriers dockers et tous ouvriers travaillant d'une manière intermittente à l'exploitation du port à la détention d'une carte d'identité délivrée par le directeur du port, ancêtre de la carte professionnelle de garantie dite « carte G ». la loi du 21 juin 1941 a institué les bureaux centraux de la main d'oeuvre. La loi de 1947 compléta ce dispositif en instituant une garantie de rémunération en période de chômage, versée dans la limite de cent jours par an par une caisse professionnelle, la caisse nationale de garantie des ouvriers dockers, la « cainagod ».face aux nombreuses dérives, des tentatives de réforme ont vu le jour, notamment en 1969 avec la tentative de mensualisation, avortée à cause des grèves. De nombreux plans sociaux se sont succédés dans les années 80, mais ils se sont avérés insuffisants. De 1982 à 1986, plus de 1600 cartes G ont été distribuées, malgré la stagnation des trafics et la poursuite de la conteneurisation. Dans les années 90, on souligna l'insuffisance et l'imprécision des textes relatifs à la CAINAGOD et aux BCMO ainsi que le poids du monopole syndical dans la gestion de la carte G et dans l'organisation d'une priorité d'embauche pour les ouvriers dockers professionnels.

titulaire d'une carte professionnelle, vers 2020, que plus aucun régime spécifique de travail ne sera appliqué⁵⁸⁴.

La manutention portuaire fonctionne selon une organisation encore fort éloignée du droit commun du travail.

Toutefois, la loi de 1992 a permis d'introduire des modifications importantes dont l'origine se trouve dans la mensualisation et la mise en place d'une convention collective, banalisant le régime du travail de la manutention portuaire⁵⁸⁵.

Cependant, le travail des ouvriers de port reste éloigné du droit commun du travail, où l'absence de liberté réelle d'embauche et de licenciement à travers le mécanisme des priorités d'embauche, et le maintien des cartes G définies à l'article L.511-2-II du code des ports maritimes⁵⁸⁶ restent applicables. La définition du docker professionnel a elle-même subi différentes interprétations, alors que la loi réserve la qualité de docker professionnel aux titulaires de la carte G⁵⁸⁷.

Complétant la réforme de 1992 sur les dockers, la nouvelle réforme portuaire de 2008 a notamment permis de regrouper sous un commandement unique tous les personnels de manutention.

Les Grands Ports Maritimes n'interviennent plus dans les opérations de manutention dont les personnels sont transférés vers les entreprises privées. Un commandement unique responsable de l'ensemble des opérations de manutention a été mis en place. La convention

584 Cf « L'évolution des ports autonomes, 1947-2008 », la manutention portuaire, un statut hérité de l'après-guerre, cité supra.

585 La mensualisation s'est faite rapidement, sauf pour des ports comme Le Havre ou Marseille. On a même vu des retraits de carte professionnelle après licenciement pour faute. Une convention collective couvre l'ensemble des salariés de la manutention portuaire et l'ensemble des ports français. Elle pose le principe de la polyvalence possible entre filières et niveau hiérarchique. Elle définit une classification des emplois pour l'ensemble des filières de la manutention portuaire. Le contrôle de l'application de la législation portuaire a été transféré des ports et services maritimes à l'inspection du travail de droit commun.

586 La main d'oeuvre reste gérée au niveau de la place portuaire. Le recours au prêt de main d'oeuvre atténue les effets de la mensualisation des dockers. Pour les occasionnels, la pratique a relevé l'existence d'un repérage a priori et l'existence de listes à laquelle les employeurs devaient recourir. L'embauche des fils de dockers sont encore monnaie courante [accord signé au Havre le 16 août 1996 prévoyait l'embauche des fils de dockers. Clause dénoncée par le procureur de la république et le groupement d'employeurs. Idem dans l'accord de Bordeaux du 12 juillet 1995, article 4, relatif à la main d'oeuvre complémentaire, que les entreprises peuvent favoriser l'emploi des membres de la famille des salariés de la filière exploitation portuaire]. Le régime favorable des indemnités d'accidents de travail engendre des incapacités temporaires dès que le chômage des intermittents s'accroît dans un port. Source CRAM.

587 Dans un arrêt du 10 juin 1997, la Cour d'Appel de Poitiers a considéré que des dockers complémentaires, donc occasionnels, de La Rochelle étaient des dockers professionnels. La CA de Poitiers a considéré que l'obligation de se présenter régulièrement à l'embauche suffisait à caractériser le statut légal de docker professionnel.

collective unifiée applicable à l'ensemble des travailleurs portuaires a été signée le 15 avril 2011 par l'UNIM représentant les entreprises de manutention, l'Union des Ports de France et la Fédération nationale des ports et docks CGT, mettant fin à de nombreux conflits sociaux, notamment sur la reconnaissance de la pénibilité des métiers portuaires.

Il convient également de traiter du financement des services portuaires qui se font par imputation des coûts réels sur les usagers des ports.

Paragraphe 2: Le financement des services portuaires par imputation des coûts réels sur les usagers de ports

Concernant les droits de port, c'est l'administration des douanes qui les perçoit, alors même que les frais de perception sont supportés par le Grand Port Maritime, et qui les reverse au port.

L'administration des douanes est l'organe naturel du recouvrement des droits de port, en application de l'article R.211-1 du code des ports maritimes et tout non-paiement relève du ressort de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects, et donc de l'infraction douanière⁵⁸⁸.

Pour les navires de commerce, la taxe sur le navire est calculée sur le volume du navire établi en fonction de ses caractéristiques physiques⁵⁸⁹. La taxe sur les marchandises débarquées, embarquées ou transbordées, est calculée en fonction du poids ou à l'unité⁵⁹⁰.

Le législateur prévoit également une taxe sur les passagers débarqués, embarqués ou

588 Aux termes de l'article R.211-1 du code des ports maritimes, (Décret n° 2001-566 du 29 juin 2001 art. 4 I, II Journal Officiel du 30 juin 2001), « *Le droit de port est dû à raison des opérations commerciales ou des séjours des navires effectués dans le port. Les éléments constitutifs du droit de port comprennent, dans les conditions définies au présent code, les redevances suivantes: 1° pour les navires de commerce: a) Une redevance sur le navire; b) Une redevance de stationnement; c) Une redevance sur les marchandises; d) Une redevance sur les passagers; 2° Pour les navires de pêche, une redevance d'équipement des ports de pêche; 3° Pour les navires de plaisance ou de sport, une redevance d'équipement des ports de plaisance* ».

589 Articles R.212-2 à R.212-11 Code Ports Maritimes.

590 Articles R.212-13 à R.212-16 Code Ports Maritimes.

transbordés⁵⁹¹ et une taxe de stationnement pour les navires dont le séjour au port dépasse un délai déterminé⁵⁹².

La taxe sur le navire, la taxe de stationnement et la taxe sur les passagers sont à la charge de l'armateur. La taxe sur les marchandises est due par l'expéditeur ou le destinataire de la marchandise.

Pour les navires de pêche, une redevance d'équipement des ports de pêche est perçue sur les produits de la pêche maritime débarqués⁵⁹³. La redevance est à la charge, soit de l'acheteur, soit du vendeur.

Pour les navires de plaisance ou de sport, une redevance d'équipement des ports de plaisance leur est applicable. Cette redevance est perçue en fonction de la longueur et de la largeur du navire ainsi que de la durée de stationnement dans le port⁵⁹⁴. La redevance est à la charge du propriétaire du navire.

Les taux des droits de port, à l'exception de la taxe sur les passagers, qui est fixée par décret, sont variables dans chaque port et sont fixés au plan local. Les autorités portuaires ont la liberté de fixer le montant des droits de port, dans certaines limites édictées par le règlement. Ces droits sont donc susceptibles de varier d'un port à l'autre, et de constituer un élément de concurrence inter-portuaire⁵⁹⁵. La redevance est proportionnelle au temps d'utilisation des infrastructures. L'affectation du produit du droit de port est prévue à l'article R.211-10 du code des ports maritimes⁵⁹⁶.

591 Articles L.211-2 et R.212-17 à R.212-22 Code Ports Maritimes.

592 Article R.212-12 Code Ports Maritimes.

593 articles R.213-1 à R.213-5 du code des ports maritimes.

594 Articles R.214-1 à R.214-5 du code des ports maritimes.

595 La CJUE s'était déjà prononcée, dans un arrêt du 10 octobre 1973, *Variola Spa c/Administration des finances italiennes*, sur le fait que « *Ces redevances constituaient la contrepartie d'un service rendu par le port, estimant qu'elles ne constituaient pas des taxes d'effet équivalent* ». Il faut toutefois que le niveau des droits de port corresponde exactement au service rendu. CJCE, 10 octobre 1973, aff 34/73, *Variola Spa c/Administration des finances italiennes*, Rec. CJUE, p.98.

596 Selon l'article R.211-10, « *Les redevances mentionnées à l'article R.211-1 sont versées aux organismes suivants: a) Dans les ports autonomes, le port autonome; b) Dans les grands ports maritimes, le grand port maritime; c) Dans les ports d'intérêt national, le concessionnaire ou, en l'absence de concessionnaire, l'Etat; d) Dans les autres ports, la personne publique dont relève le port ou, si le contrat de concession le prévoit, le concessionnaire* ».

« *Le produit des redevances d'équipement des ports de pêche et des ports de plaisance ne peut être utilisé qu'à des dépenses effectuées respectivement dans l'intérêt de la pêche ou de la plaisance et relatives à l'établissement, à l'amélioration ou au renouvellement et à l'entretien de tous les équipements du port et à l'amélioration des profondeurs de ses rades, passes, chenaux et bassins* », selon les termes de l'article R.211-11 du code des ports maritimes.

La loi française distingue les occupations privatives du domaine public portuaire et l'utilisation qu'en font les navires.

Les premières donnent lieu au paiement d'une redevance domaniale, tandis que la seconde rend le navire redevable d'une série de redevances pour service rendu, les droits de port, perçus à raison des opérations commerciales ou des séjours des navires qui y sont effectués.

L'assiette du droit de port peut comporter plusieurs éléments. L'article R.211-1 du code des ports maritimes définit ce qui caractérise les droits de port, cela correspondant à ce qui n'est pas spécifiquement facturé, comme l'éclairage des zones de travail par exemple. C'est l'autorité réglementaire qui est compétente en matière de perception.

L'Union Européenne a introduit la notion de modulation pour ces droits de ports à travers un règlement CEE n°2978/94 du 21 novembre 1994 et une résolution du 24 avril 1997 en fonction de critères de sécurité et de respect de l'environnement.

La notion de redevance pour service rendu a été considérablement modifiée par la décision du 14 avril 2005 du Conseil Constitutionnel⁵⁹⁷.

Ce système rend donc possible, à condition de respecter le principe d'égalité, que le montant d'une redevance pour service rendu excède le coût directement exposé pour fournir

597 Décision n°2005-513 DC du 14 avril 2005 du Conseil Constitutionnel. Le Conseil admet désormais trois limites au principe de proportionnalité entre le taux de la redevance et le service rendu. D'une part, les redevances peuvent incorporer « *des dépenses, y compris futures, liées à la construction d'infrastructures et d'installations nouvelles* ». D'autre part, il est possible de moduler leur montant, dans des proportions limitées et pour un motif d'intérêt général, pour « *tenir compte des atteintes à l'environnement, améliorer l'utilisation des infrastructures, favoriser la création de nouvelles liaisons ou répondre à des impératifs de continuité ou d'aménagement de territoire* ». Enfin, la compensation des redevances concourant à un même service public entre elles est admise dans des proportions limitées.

ce service⁵⁹⁸.

La compétence en matière de contestation des droits de port est partagée entre les deux ordres de juridiction⁵⁹⁹. Le contrôle de la régularité du barème de ces droits est un acte administratif et dépend du juge de l'excès de pouvoir, mais le contentieux relatif à l'assujettissement et au paiement relève du tribunal d'instance. Celui-ci peut notamment constater qu'un appontement est situé dans la limite administrative d'un port, et se prononcer sur l'exception d'illégalité du tarif des droits de port.

S'agissant des droits de port, qualifiés juridiquement de rémunération pour service rendu, les tarifs fixés doivent être en rapport avec le service effectivement rendu par l'établissement. Tel n'est pas toujours le cas: une compensation entre activités et sites au sein d'un même port est souvent pratiquée, ce qui suscite l'opposition de certains usagers.

Or une sous-tarification au bénéfice de certaines entreprises pourrait être qualifiée « d'aide d'État », tandis qu'une sur-tarification au détriment de certains usagers pourrait correspondre à un abus de position dominante de la part du port. La commission européenne s'intéresse de plus près au respect des règles de concurrence dans le secteur portuaire et insiste sur le lien entre le service rendu aux usagers et la tarification des outillages.

C'est le code des ports maritimes qui encadre strictement la procédure de fixation des tarifs portuaires. Or les droits de port « *qui trouvent leur contrepartie dans l'utilisation de l'ouvrage public et dans les prestations qui sont fournies à cette occasion ont le caractère de redevances pour service rendu* »⁶⁰⁰. Le fait d'accorder des ristournes est limité par de nombreuses restrictions de principe, résultant du code des ports maritimes, du principe d'égalité des usagers devant le service public et du droit de la concurrence.

En outre, les ristournes ne doivent pas remettre en cause le principe fondamental de l'égalité des usagers devant le service public et le droit de la concurrence, mais des réductions

598 Le principe d'égalité n'interdit pas que des usagers placés dans des situations différentes soient facturés différemment, tout comme il n'interdit pas qu'un tarif soit modulé dans des considérations d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service.

599 Article L.211-4-I du code des ports maritimes, « *Les droits de port sont perçus, les infractions sont constatées et punies, les poursuites sont effectuées et les instances sont instruites et jugées comme en matière de douane. Par suite, les litiges concernant l'assujettissement, le paiement ou le remboursement des droits de port relèvent du juge judiciaire* ».

600 Décision n° 76-92 du 6 octobre 1976 du Conseil constitutionnel. Journal officiel du 9 octobre 1976, p.5953. Recueil, p.59.

en fonction de l'importance ou de la fréquence des escales peuvent résulter de différences de situation appréciables⁶⁰¹.

Les taux des droits de port sont portés à la connaissance des usagers par un affichage dans les locaux du port ouverts au public. Ils font l'objet d'un avis publié dans les journaux locaux et sont publiés au recueil des actes administratifs du département.

Pour l'article R.211-2-1, les taux des redevances sont fixés dans les Grands Ports Maritimes par le directoire et les projets concernant ces taux font l'objet d'une instruction comportant, d'une part, un affichage pendant quinze jours dans les endroits du port principalement fréquentés par les usagers et, d'autre part, la consultation du service des douanes, du service des affaires maritimes et du premier collège du conseil de développement.

Le code des ports maritimes, dans ses articles R.211-5 et R.211-6 détermine les modalités de mise en œuvre de ces taux ainsi que la procédure complexe qui est à appliquer.

En ce qui concerne le financement des infrastructures portuaires, la Commission européenne n'avait jusqu'à présent pas considéré leur financement public comme une aide d'État. Elle considère désormais qu'une approche différente est souhaitable, compte tenu du caractère essentiellement commercial des activités des ports, du rôle croissant joué par le secteur privé et de la forte concurrence dans le secteur.

Elle estime donc que ce sont les utilisateurs qui doivent supporter les coûts réels des services et des installations portuaires et les tarifs des infrastructures portuaires doivent être fixés en fonction⁶⁰².

La politique commerciale des ports est confrontée aux risques de concurrence

601 Conseil d'Etat, 10 mai 1974, Sieurs Denoyez et Chorques. Le Conseil d'Etat reconnaît que « *La fixation de tarifs différents applicables, pour un même service rendu, à diverses catégories d'usagers d'un service ou d'un ouvrage public, implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence d'une loi, soit qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage commande cette mesure* ». Conseil d'Etat, Section, n°88032 88148, Rec. Lebon, 10 mai 1974,.

602 La Commission européenne s'est intéressée à deux reprises à la tarification des infrastructures portuaires. Elle a ainsi élaboré un « livre vert » relatif aux ports et aux infrastructures maritimes, présenté en décembre 1997, et un « livre blanc » présenté en juillet 1998 et intitulé « *Des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures: une approche par étapes pour l'établissement d'un cadre commun en matière de tarification des infrastructures de transport dans l'Union européenne* ».

En outre, elle prévoyait d'inventorier les principes de tarification et les systèmes de financement des principaux ports européens. Compte tenu de l'opacité des comptes et des systèmes de financement des ports du Bénélux, les ports français ont tout à gagner à ce que ces sujets soient étudiés avec précision.

déloyale, tant entre ports français qu'entre ports européens. Les règles européennes relatives aux aides d'État ou aux abus de position dominante, les règles de concurrence ainsi que le principe d'égalité des usagers du service public peuvent ne pas être respectées, s'abstenant par exemple de procéder au recouvrement de créances importantes. Or le non recouvrement volontaire de créances a été considéré par la commission européenne comme une aide d'État, de nature à fausser la concurrence entre les ports.

Les aides plus directes accordées aux entreprises, par le biais du niveau des tarifs ou par celui des ristournes pratiquées sur les redevances perçues par les ports, sont aussi courantes.

La relance de la politique portuaire française passe certes par un regroupement de certains ports, ou encore une politique fiscale rigoureuse et en adéquation avec les règles européennes et environnementales mais cette relance s'appuie surtout sur une nécessité de gestion intégrée des ports et leur conciliation avec l'environnement.

Chapitre 2

La relance de la politique portuaire française fondée sur la gestion intégrée et la conciliation avec l'environnement au regard du droit européen et environnemental

Afin de répondre aux contraintes européennes et environnementales, la France doit appuyer sa nouvelle stratégie portuaire sur la gestion intégrée de ses ports (**Section 1**), afin de prendre en compte la protection de l'environnement, fil de conduite du droit européen actuel (**Section 2**).

Section 1

La gestion intégrée, nouvelle stratégie portuaire française pour répondre aux contraintes européennes et environnementales

La gestion intégrée des ports prévoit l'intermodalité de ces derniers **(Paragraphe 1)** pour répondre à la concurrence, ainsi que la nécessité européenne de procéder à leur aménagement de façon intégrée, afin de se conformer au droit de l'environnement **(Paragraphe 2)**.

Paragraphe 1: L'intégration des ports dans des réseaux d'infrastructures intermodaux

A travers l'intégration des ports dans des réseaux d'infrastructures intermodaux, il convient de voir le port comme un élément intégré à une politique économique nationale **(A)** et la nécessité de se retourner vers la terre en développant sa continuité territoriale **(B)**.

A. Le port, élément intégré à une politique économique nationale

Alors que l'Europe a mis en place une véritable politique en matière de transport maritime orientée sur le renforcement de la sécurité et l'ouverture des marchés, l'absence d'une politique portuaire est flagrante, malgré un livre vert sur la politique portuaire de 1997⁶⁰³ qui marque le commencement d'une réflexion, les ports étant les grands oubliés des règles européennes⁶⁰⁴.

L'absence d'insertion des ports dans l'intermodalité du transport est probant.

La pratique fait apparaître une politique portuaire qui se limite à la gestion d'un interface mer/terre, alors que la gestion de l'interface port/hinterland et donc de sa desserte terrestre doit constituer un des principaux éléments de la politique portuaire afin de renforcer leur compétitivité⁶⁰⁵.

Il faut que les ports se développent côté terre afin d'avoir une intégration complète dans le territoire national et devenir des éléments incontournables de l'économie française.

603 Livre vert sur la politique portuaire communautaire présenté par la Commission le 10 décembre 1997. Il s'agissait d'un simple document de réflexion, destiné à susciter un débat au sein des instances européennes et avec tous les acteurs portuaires. Il apparaît cependant comme un premier pas vers la mise en place d'une politique portuaire plus structurée. Le livre vert propose deux axes d'organisation d'une véritable politique portuaire européenne: l'instauration de principes communs pour le financement et la tarification des infrastructures portuaires et une libéralisation du marché des services portuaires dans les principaux ports de trafic international.

604 Les investissements dans les ports maritimes ne sont pas directement visés par l'article 112 du TFUE qui encadre les aides accordées par les Etats. Entité économique, le port est une entreprise chargée de la gestion de service économique général visée à l'article 110 du traité, auxquelles les règles de concurrence ne s'appliquent que de façon atténuée.

La direction de la concurrence de la commission européenne a engagé un recensement systématique des aides d'Etat aux ports maritimes, même si l'Allemagne s'y opposait, considérant pour sa part que le financement des infrastructures portuaires ne pouvait être entendu comme une aide d'Etat.

605 La compétitivité des ports français passe aussi par leur capacité à améliorer les liaisons avec leur hinterland et ces liaisons doivent être de haute qualité environnementale et s'inscrire dans une politique de transfert modal favorisant les modes ferroviaires et fluviaux, nécessitant un désenclavement ferroviaire. Dans la pratique, encore trop de trafic conteneurs passe par la route.

Dans un article paru dans le marin en date du 13 février 2009 concernant le port de Bayonne, il a été constaté que unis pour présider aux destinées du port de Bayonne jusqu'au 31/12/2023, le Conseil Régional d'Aquitaine, le concédant, et la CCI de Bayonne, le concessionnaire, ont officialisé leur mariage afin de développer l'activité du port, et notamment en terme d'emplois, de favoriser le report modal des marchandises de la route vers la mer pour répondre aux problèmes de transport, en créant des lignes maritimes, et mettre en place une politique environnementale pour intégrer le port dans la ville.

B. Le développement terrestre des ports français

Les ports sont des maillons incontournables de la chaîne de transport et participent de surcroît à l'économie nationale, tant dans la continuité territoriale, que du cabotage européen ou de transport intercontinental. Ils s'intègrent dans des chaînes logistiques complexes où le post et pré-acheminement jouent un rôle essentiel dans la performance des ports⁶⁰⁶.

Les zones industrialo-portuaires concentrent des activités économiques importantes où les industries bénéficient d'avantages nécessaires à leurs activités⁶⁰⁷.

Les ports français doivent adapter en permanence leurs équipements et offres de service pour répondre aux besoins de leurs clients -armateurs ou chargeurs- et à l'évolution du transport maritime et du commerce international⁶⁰⁸.

Dans un rapport de 1996 sur la desserte terrestre des ports français, M. Marius Belmain, inspecteur général des Ponts et Chaussées, avait tenté de définir les hinterlands -ou arrière-pays- de chaque port en utilisant les données douanières⁶⁰⁹.

Face aux nouvelles difficultés liées à la priorité donnée à la route, les ports du Benelux ont mis en place des corridors de fret, et fait du transport de marchandises une priorité, avec la mise en place d'une mise en commun des accès aux différentes infrastructures⁶¹⁰.

Les politiques de transports européens ont pour conséquences le renforcement de la domination des ports du Benelux, les instances européennes ne faisant qu'appliquer la logique de compétition.

606 C Gachelin, « Pour un plan stratégique intégré du littoral français », rapport au Ministre chargé de la Ville et de l'Aménagement du Territoire, DATAR, Paris, 1992, p.72.

607 Approvisionnement en matières premières, activités manufacturières, entreposage logistique.

608 Les ports doivent faire face à la forte croissance des trafics conteneurs avec les pays d'Asie, le développement du Short Sea Shipping, la croissance des importations de Gaz naturel par voie maritime pour sécuriser les approvisionnements de gaz et le développement des bio carburants.

609 Rapport Belmain de juillet 1996 sur « La desserte terrestre des ports français ». Voir également rapport de synthèse, 40.p, également « L'arrière-pays des ports français », projet de rapport n°2, 80.p, Bergano, DPNM; aussi Pietri, « La problématique de la desserte des ports dans la politique de transport de l'Union européenne », mars 1996, 26.p.

Les hinterlands des ports concurrents du Nord recoupent ceux du Havre, de Rouen et Dunkerque sur un vaste quart nord-est de la France. Le Parlement européen et le Conseil de l'Union Européenne avaient arrêté le 23 juillet 1996 les orientations européennes pour le développement du réseau trans-européen de transport. Cette décision posait le principe d'une intégration des réseaux de transport des Etats membres en sélectionnant un certain nombre de projets d'intérêt commun.

610 Par le biais de corridors de fret, les ports belges desservent la région lyonnaise et les ports du benelux et d'Allemagne desservent l'Italie à travers le passage en Autriche et en Suisse. « Le parlement européen adopte les corridors de fret », Villes, rail et transports, 14 juillet 2010.

Dans un souci d'équilibre de développement des ports européens, l'Union européenne a engagé des politiques sectorielles qui concernent le transport multimodal où les ports maritimes associent le rail, la route, la voie fluviale et la voie maritime, créant des plateformes multimodales par excellence⁶¹¹.

L'Union Européenne a mis en place une politique en faveur du transport maritime intra-européen et à développer le transport maritime de courte distance, ou cabotage, pour désengorger le transport terrestre et répondre aux exigences environnementales, car moins polluant que le transport routier⁶¹².

Afin de répondre aux contraintes environnementales européennes, les ports routiers tendent à disparaître au profit de liaisons ferroviaires qui conduiraient à la création de nouvelles dessertes pour les zones logistiques sur l'espace portuaire ou voisin. Toutefois, ce développement nécessite de l'espace, peu existant aujourd'hui sur les zones portuaires compte-tenu de leur saturation⁶¹³.

Le trafic fluvial qui garantit l'accès aux ports, permet de desservir également l'hinterland des ports français, nécessaire au développement économique des ports, respectueux de l'environnement. Le raccordement du canal Seine Nord Europe est un

611 Depuis 1992, l'Union Européenne a entrepris un développement multimodal du transport dans le cadre du programme PACT (Pilot Actions for Combined Transport).

612 Le *feeder*ing, c'est-à-dire la desserte des ports de second rang depuis les ports principaux qui concentrent les lignes maritimes internationales, renforce la position des ports dominants. Toutefois, le cabotage ne peut qu'harmoniser le développement du réseau des ports maritimes européens.

Les ports du Bénélux bénéficient d'un avantage naturel dû à leur position géographique idéalement située en Europe. Cet avantage naturel est adroitement exploité par une desserte terrestre optimale. Grâce à des plateformes multimodales situées en avant port, les ports comme Anvers ou Rotterdam sont en lien direct avec les réseaux autoroutiers, ferroviaires et fluviaux de l'Europe entière. Les principaux centres industriels du continent sont à moins de 24 heures de ces ports. Cependant, les ports du Bénélux apparaissent de plus en plus handicapés dans leur développement par une accessibilité tant routière que ferroviaire et les pouvoirs publics belges et néerlandais sont contraints de mettre en œuvre des investissements importants pour pallier ces problèmes: modernisation du port fluvial desservant Anvers dans le cadre du projet Rhin d'acier, construction d'une ligne ferroviaire dédiée au fret de Rotterdam à la frontière allemande dans le cadre du projet Betuwe.

613 Les schémas régionaux des transports veulent resserrer les liens entre la façade maritime et l'hinterland régional: intégration des plate-formes intérieures, accueil du trafic ferroviaire, renforçant la possibilité d'implanter des opérateurs ferroviaires de proximité qui contribueraient à unir les pôles logistiques avec les grands axes internationaux de transport fret. Cf SRT de la région Nord Pas de Calais, www.nordpasdecals.fr. Également, www.portgot.be : le port de Göteborg apparaît comme un exemple européen en matière de desserte ferroviaire, améliorant la qualité de service et les coûts compétitifs appliqués. Le coût d'une escale à Göteborg et l'acheminement en train vers Stockholm est 40% moins cher qu'une escale à Hambourg avec transbordement par caboteur vers Stockholm.

exemple important dans ce processus pour la France actuellement⁶¹⁴.

Que ce soit pour des mouvements intra ou extra-portuaires, l'efficacité des moyens de transports terrestres desservant le port s'avère essentiel. C'est dans ce contexte que les avantages du train prennent toute leur dimension, répondant aux normes environnementales et capables de prendre en charge des matières dangereuses ou encombrantes.

Le fret ferroviaire est une réponse aux principaux besoins des grands ports. La prise en compte des problématiques de développement durable en général et des économies d'énergie en particulier sont des éléments de développement du ferroviaire au sein des places portuaires.

Aujourd'hui, il est nécessaire de disposer de nouveaux espaces à terre afin de perfectionner la qualité et l'intégration des pré et post-acheminements de marchandises, ainsi que le développement de l'intermodalité des moyens de transport. Pour imaginer le développement d'un port, il faut libérer de l'espace et les ports ne disposent pas ou peu de ces espaces. L'aménagement et la réhabilitation des infrastructures portuaires ne peut s'envisager que dans le respect de l'intégration environnementale et urbaine et dans un dialogue renforcé avec les collectivités locales. Le développement terrestre des ports passe donc par une desserte variée, alternative à la route aujourd'hui, afin que chaque port dispose d'un hinterland le plus vaste possible.

L'aménagement intégré des ports français est une réponse à une nécessité européenne. Afin de redevenir compétitifs vis-à-vis des voisins proches et de répondre aux contraintes en matière d'environnement, les ports français doivent mettre en place un aménagement qui est intégré.

614 www.developpement-durable.gouv.fr, rubrique transports, dossier canal seine nord Europe.

Paragraphe 2: L'aménagement intégré des ports français, nécessité européenne

L'aménagement intégré des ports⁶¹⁵ se traduit tant au niveau de l'occupation du sol et de son aménagement portuaire propre (A) que de son harmonisation à son espace, notamment en procédant à une reconquête du paysage côtier (B).

A. L'occupation du sol et l'aménagement portuaire

Le développement des ports pousse ces derniers à sortir de la ville⁶¹⁶. Cette externalisation conduit à une reconquête urbaine sur des espaces et des franges portuaires délaissées.

Le port joue un rôle important dans l'économie et les emplois mais impacte également l'attractivité et le dynamisme de la ville⁶¹⁷. Les ports et les activités portuaires occupent une place prépondérante dans l'économie locale dont ils sont considérés comme le moteur. Le développement d'un port entraîne la création d'emplois liés à l'activité portuaire.

Toutefois, un projet d'extension ou de création d'un port doit respecter les dispositions réglementaires et législatives d'urbanisme.

Le projet devra d'abord respecter les règles et plans d'urbanisme opposables aux tiers, particulièrement les schémas directeurs, les schémas directeurs d'aménagement ou d'urbanisme ainsi que les plans d'occupation des sols⁶¹⁸.

Lorsqu'une création ou extension d'un port de plaisance est accouplée à la création

615 Commission européenne, « Les enseignements du programme de démonstration sur l'aménagement intégré des zones côtières », office de publications officielles des communautés européennes, Luxembourg, 1999.

616 C'est le cas de Marseille avec Fos, ou bien encore Dunkerque avec le port ouest.

617 V. le projet de Calais port 2015 où le port en projet aura une attractivité sur la ville qui présente un fort attrait touristique et qui espère attirer des nouveaux flux de passagers.

618 Conseil d'Etat, 1er octobre 1993, aff-54661, inédit au rec. Lebon. Le Conseil d'Etat a jugé qu'un port ne pouvait être autorisé dans une commune couverte par un plan d'occupation des sols que s'il a été prévu par ce plan, dans la mesure où le PLU couvre la zone concernée. Dans le cas où le projet ne serait pas compatible avec un document d'urbanisme existant, la décision de création ne pourra pas intervenir avant que ce document ait été modifié ou révisé.

d'une zone d'aménagement concerté qui apparaît directement liée à l'opération d'extension portuaire, il faut que les deux décisions – création d'une ZAC et extension d'un port de plaisance – ne soient pas prises indépendamment l'une de l'autre mais bien qu'il existe une concordance entre les deux dossiers, sachant que la création d'un port ne doit pas être un prétexte pour mettre en place un projet urbanistique non justifié.

Un port exige la proximité de l'eau. Par contre, l'urbanisme susceptible d'accompagner le port ne peut s'implanter en bordure de rivage que si elle est « *justifiée dans le PLU pour des raisons de protection des sites et du milieu et nécessitant des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau* »⁶¹⁹.

Le port doit mettre en liaison les besoins fonciers des activités portuaires et les surfaces qui restent à disposition. Il faut que chaque port ait connaissance de son patrimoine foncier, des mètres carrés encore disponibles et de l'adaptabilité des besoins portuaires aux terrains ou dessertes.

La plupart des ports régionaux sont situés au cœur d'une ville et ils ne disposent que de peu de zones industrielles. Ils sont très souvent contraints d'acquérir des espaces fonciers coûteux, ou de refuser l'implantation d'industries qui ont besoin d'espace et qui auraient apporté des plus-values non négligeables pour le port, répondant à la concurrence des voisins.

L'appréciation des besoins en terrains portuaires suppose au préalable l'évaluation des surfaces qui ont perdu leur vocation portuaire, ou qui ne l'ont jamais eu, entraînant des transferts ou des déclassements.

Les ports participent à l'équipement des zones industrielles mais les investissements

619 Tout projet doit être compatible avec les principes et règles posés par la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et avec les dispositions de certains articles de la loi littoral codifiés dans le code de l'urbanisme aux articles L.146-1 et suivants.

Parmi ces dispositions, l'article L.146-4-II du code de l'urbanisme dispose que « *L'extension limitée de l'urbanisme des espaces proches du rivage (...) désignés à l'article 2 de la loi littoral doit être justifiée et motivée, dans le plan d'occupation des sols, selon des critères liés à la configuration des lieux et à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau* ».

L'article L.146-6 qui prescrit la préservation « (...) *des espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques* » s'appliquent aussi aux ports.

L'article L.146-4-III du code de l'urbanisme dispose quant à lui que « *En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage. Cette interdiction ne s'applique pas aux installations ou constructions nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Leur réalisation est toutefois soumise à enquête publique suivant les modalités de la loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement* ».

portuaires ont parfois obligé les ports à supporter des équipements sans valeur portuaire⁶²⁰.

Dans les Grands Ports Maritimes, il convient, pour satisfaire les besoins en terrain des industries portuaires, d'évaluer ces derniers en prenant en considération l'activité des sociétés implantées sur des terrains privés⁶²¹.

Ensuite, il s'agit de voir si les terrains correspondent aux besoins des entreprises, or les terminaux portuaires créés avant ne répondent plus vraiment aux besoins actuels des chargeurs. Les terres-pleins initiaux sont souvent obsolètes.

De plus, il faut un certain niveau de qualité et accompagner les ports dans l'évolution des trafics, afin d'être compétitifs. Cela nécessite des terminaux qui demandent davantage d'espace pour s'étendre et pour fonctionner en pleine capacité, ce qui a entraîné l'éloignement entre ports et villes.

L'activité industrielle des zones portuaires a été longtemps dominée par l'implantation de grosses entreprises industrielles, très consommatrices d'espaces, au détriment de l'implantation d'autres espaces⁶²².

Les besoins des activités tertiaires comme les zones logistiques, industries non portuaires de plus en plus présentes sur les espaces portuaires, sont également à prendre en considération, alors même que le but premier d'un port est de privilégier celles qui ont une

620 À Rouen, le port a fait droit en 1993 à la demande d'une société, titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire jusqu'en 2003, visant à faire financer par l'établissement la construction de locaux d'exploitation par cette société.

Si la mise en valeur du domaine portuaire est nécessaire, y compris à des fins industrielles non liées au port, elle ne doit pas entrer en contradiction avec les missions de service public dévolues à l'établissement ou limiter des investissements portuaires prioritaires.

C Bessineton, « La création de vasières artificielles dans l'estuaire de la Seine », in « Les estuaires français, évolution naturelle et artificielle », C Auger et JLVerrel, actes de colloques n°22, éd. IFREMER, 1998; également, JC Dauvin, « Patrimoine biologique et chaînes alimentaires », fasc n°7, éd. IFREMER; aussi, Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement et Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, « Lettre de mission relative au plan de gestion globale de l'estuaire de la Seine », 22 mars 2001, METL et MATE, Paris.

621 Des entreprises comme SOLLAC Dunkerque ont choisi de s'implanter sur des terrains privés, desservis par des quais et pouvant ainsi expédier directement leur production, effectuant ainsi leurs opérations portuaires avec du personnel de l'entreprise SOLLAC. Souvent, ces entreprises ont de grande surface, pouvant prendre en considération les contraintes environnementales liées à leur activité.

622 À Dunkerque, CRD Total occupe 250 ha et Aluminium Dunkerque 100 ha; à Marseille-Fos, Ascométal occupe 263 ha et ELF 185 ha. La présence de ces usines classées implique la mise en place de périmètres de risques technologiques, ce qui peut conduire à limiter le développement d'activités à proximité des industries à l'origine de ces risques.

relation directe avec l'activité portuaire ou maritime⁶²³.

Pourtant, de plus en plus de zones logistiques ou de services s'implantent sur des terrains portuaires alors qu'elles n'ont aucune activité maritime ou portuaire, contraignant certaines industries à s'externaliser des espaces portuaires⁶²⁴.

Afin d'augmenter l'attractivité des zones portuaires pour les installations industrielles, les ports procèdent à des travaux de remblaiement et d'aménagement des terrains qu'ils mettent à disposition.

Dans certains cas, les terrains mis à disposition sont entièrement aménagés, donc remblayés, viabilisés et construits, sans pour autant rencontrer à chaque fois le succès escompté⁶²⁵.

Outre la nécessité de l'intermodalité des transports, du développement terrestre et du besoin d'espaces portuaires, les ports doivent également s'inscrire dans une politique de reconquête du paysage côtier, et le développement des ports, voire leur création, doit prendre en compte l'impact visuel et être en harmonie avec le paysage littoral.

623 Le code des ports maritime énonce dans son article R.631-2 que « *Les équipements établis sur le domaine public doivent avoir un rapport avec l'exploitation du port ou son développement* ».

624 Des zones industrielles se sont développées hors des limites portuaires dans les ports régionaux, dont l'exiguïté ne leur permet pas de posséder de terrains industriels.

625 À Toulon, la SEM a été dissoute après le fiasco du site de Marepolis qui n'a attiré aucune entreprise.

B. La prise en compte de l'harmonisation des ports aux paysages: la mise en place d'une politique de (re)conquête du paysage côtier

Le projet de création ou d'extension d'un port, et notamment d'un port de plaisance⁶²⁶ car les projets sont un peu plus fréquents, nécessite une transformation de l'espace littoral et de ses contours naturels.

Cette transformation doit être prise en compte dans le choix des sites. Par ailleurs, le projet de port doit être une exploitation durable et pouvoir subvenir à l'entretien, au renouvellement et à la vie des équipements. Le port agit sur la qualité de la ville comme la ville participe à l'intérêt économique et à la qualification du port.

Le manque d'espace incite à l'installation de certaines activités hors port, avec des projets qui se situent au niveau de l'agglomération, ou même du département.

Avec des enjeux économiques, touristiques et d'aménagements du littoral, les ports répondent à la nécessité d'un développement durable, car ils prennent en considération la nécessité de gérer de façon intégrée et concertée le littoral français, concilier l'ensemble des activités humaines, préserver le milieu marin et la valorisation des ressources dans une perspective de développement durable, avec la nécessité pour les ports de s'inscrire dans cette gestion intégrée de la bande côtière.

Les ports s'inscrivent pleinement dans une politique de développement durable, en alliant respect du territoire et des populations.

En application des réglementations européennes et nationales, les ports doivent disposer d'installation de collecte et de traitement des déchets afin de réduire les risques de

626 Concernant les ports de plaisance, leur économie varie selon leur situation: isolés, port station ou port urbain. Les ports isolés ne servent qu'aux plaisanciers. Les ports station se développent parallèlement au secteur résidentiel et sont fort présents sur le pourtour méditerranéen. Les ports insérés dans la ville constituent une richesse et donnent de la valeur foncière à l'environnement urbain, comme à Honfleur. La requalification de friches portuaires est facilitée par la présence d'un projet de valeur urbaine en amont. V. G. Guerlet, mémoire pour l'obtention du DESS droit des zones côtières, « La gestion intégrée des ports de plaisance et l'impact de ces installations portuaires sur l'environnement », ULCO, Faculté de droit de Boulogne sur mer, septembre 2003.

pollutions induites par leur activité et par l'entretien des bateaux⁶²⁷.

Les ports de plaisance sont situés au cœur des destinations touristiques littorales et fluviales. Ils sont les portes d'accès aux territoires et doivent être intégrés dans le développement touristique et les politiques territoriales des régions littorales⁶²⁸.

Un port maritime se situe systématiquement sur le littoral d'un pays et apporte un bémol au paysage côtier.

Porteur d'emploi, le port fait tâche sur certaines façades littorales, notamment celles fortement marquées par une volonté de « *protection de la nature* ».

L'exemple le plus marquant reste les ports de plaisance construits dans les années 70-80 sur le bassin méditerranéen Port-Camargue ou encore La Grande Motte ont été construits au début des années 80 et marquent à eux-seuls les problèmes que rencontrent aujourd'hui les pouvoirs publics à harmoniser nécessité économique à travers un développement de la plaisance et des ports et protection de l'environnement, notamment de l'aspect visuel du trait de côte⁶²⁹.

Ces villes-ports pourraient apparaître comme contraire à certaines idées liées au développement durable mais les décideurs des années 80 ne prenaient pas en compte ces éléments environnementaux.

Aujourd'hui, ces villes-ports accueillent chaque année plusieurs milliers de touristes, créateurs de lieu de vie et d'emplois directement et indirectement liés, et tout le monde se force à dire que ces villes-ports ne font pas de tort au paysage côtier.

Lieu de villégiature par excellence, on met en avant l'attrait touristique en premier, avant la prise en compte de l'aspect visuel.

627 Afin d'améliorer la qualité environnementale des ports, la fédération française des ports de plaisance a engagé l'opération ports propres en France, afin de sensibiliser les usagers, et de mettre en place des équipements répondant aux nécessités environnementales. Cf site de la FFPP cité supra.

L'association des élus du littoral souhaitent mettre en place quant à eux la certification « Gestion environnementale portuaire ». www.anel.fr

628 La FFPP s'engage à travers le programme Odyssea à favoriser le développement du littoral, grâce notamment à un partenariat entre les cités portuaires et les terroirs, entre les filières professionnelles du tourisme littoral et du tourisme rural. www.ports-propres.org/odyssea-ports-propres.php; également, www.ffports-plaisance.com

629 Cf site port camargue, www.portcamague.fr; également sur l'aspect visuel et la compatibilité d'un projet avec le paysage, DDE de la Guadeloupe, « gestion et développement équilibré du littoral guadeloupéen », SERAU, 2008.

Aujourd'hui, chaque projet doit prendre en compte la protection de l'environnement mais également avoir un aspect visuel, tant terrestre que maritime, compatible et en adéquation avec le trait de côte.

Certes, un port reste une construction artificielle qui entache le littoral marin, mais son aspect économique, tant en terme d'emploi que d'échanges européens et internationaux, fait contre-poids avec les contraintes visuelles.

Toutefois, tous les nouveaux projets de création et/ou d'aménagement de ports prennent en considération l'atteinte au milieu littoral et essaient de limiter les effets néfastes qu'ont pu engendrer les ports des années 80 où l'urbanisme se faisait à outrance.

De nos jours, les projets de créations sont limités voire interdits afin de protéger au maximum le littoral français mais il ne faut pas pour autant rayer le fait de pouvoir créer des zones portuaires pour la protection de l'environnement au détriment d'aspects économiques vitaux pour certaines régions.

Aussi, la protection de l'environnement doit être conciliée avec le développement portuaire et chacun doit réussir à trouver sa place tout en respectant les intérêts de l'autre.

Section 2

La nécessité de concilier protection de l'environnement et développement portuaire

Il apparaît nécessaire et indispensable de réussir à concilier protection de l'environnement et développement portuaire. En effet, il ne faut plus considérer, comme on l'a fait depuis très longtemps, que l'environnement et sa protection étaient un frein au développement des activités, portuaires en l'espèce. Il convient d'intégrer les expériences environnementales dans le développement des ports (**Paragraphe 1**) et rechercher un équilibre entre protection de l'environnement et développement portuaire (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1: L'intégration des expériences environnementales dans le développement des ports

Le développement portuaire est soumis aux contraintes européennes (**B**) qui sont de plus en plus strictes mais la loi littoral a marqué également un certain ralentissement du développement portuaire, notamment des ports de plaisance dans l'objectif de protéger l'environnement (**A**).

A. La loi littoral ou le ralentissement du développement portuaire

Un projet de création ou d'extension d'un port doit être compatible avec les dispositions législatives, notamment celles du code de l'environnement qui prévoit certaines contraintes de la loi littoral et la loi littoral elle-même pour ses dispositions non codifiées.

Le législateur a prévu que l'accueil des navires de plaisance devait être organisé de manière à s'intégrer aux sites naturels et urbains⁶³⁰.

Au titre des mesures de protection du patrimoine naturel et socio-économique, un port de plaisance est contraint de remettre en état une plage ou un espace conchylicole détruit par les travaux de sa construction⁶³¹.

Il existe dès lors des divergences entre le porteur du projet et les riverains ou les associations d'usagers même si la jurisprudence estime qu'il n'existe pas d'obligation incombant à l'aménageur⁶³².

Aux termes de l'article 22 de la loi littoral⁶³³, toute privatisation est interdite et dictée par la volonté d'empêcher la réalisation de nouvelles « marinas » disposant de bassins privés avec appontements particuliers et immeubles « pieds dans l'eau ». Il pose un problème d'ordre architectural ou urbanistique et également juridique.

Juridiquement, pour être incorporés au domaine public, il faut que ces bassins soient réalisés sur des terrains privés en arrière du domaine public maritime.

630 Aux termes de l'article 20 de la loi littoral devenu article L.321-3 du code de l'environnement, « L'accueil des navires de plaisance est organisé de manière à s'intégrer aux sites naturels et urbains dans le respect des normes édictées par les schémas de mise en valeur de la mer ».

631 Aux termes de l'article 21 de la loi littoral devenu article L.321-4 du code de l'environnement, « L'autorité concédante d'un port de plaisance accorde concession en imposant, s'il y a lieu, la reconstitution d'une surface de plage artificielle ou d'un potentiel conchylicole ou aquacole équivalent à ce qui aurait été détruit par les travaux de construction ».

632 Conseil d'Etat, avis 2/6 SSR du 28 avril 1993 n°143490 publié au Rec. Lebon.

633 Article 22 de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 dite loi littoral: « Les bassins et plans d'eau destinés à l'accueil des navires de plaisance doivent être incorporés au domaine public, avec une bande de bord à quai, reliée à la voirie publique, d'une largeur suffisante pour la circulation et l'exploitation des installations, avant d'être mis en communication avec la mer ou avec des bassins portuaires existants ».

Les changements d'utilisation du domaine public maritime liés à des opérations de travaux nécessitent une enquête publique⁶³⁴.

Aux termes de l'article 28 de la loi littoral, il est possible d'accorder des occupations temporaires du domaine public pour l'aménagement, l'organisation et la gestion de zones de mouillage dès qu'il n'y a pas d'atteinte irréversible au site⁶³⁵.

C'est le code des ports maritimes qui dispose que tout ouvrage ou équipement établi sur le domaine public ou sur ses dépendances doit avoir un rapport avec l'exploitation du port, mais également dans le cas d'une création ou d'une extension d'un port⁶³⁶.

La loi littoral marque un certain ralentissement au développement des ports mais il faut également tenir compte des normes européennes qui sont de plus en plus contraignantes.

634 Article 25 de la loi littoral devenu article L.321-5 du code de l'environnement: « *Les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques; elles sont à ce titre coordonnées notamment avec celles concernant les terrains avoisinants ayant vocation publique. Sous réserve des textes particuliers concernant la défense nationale et des besoins de sécurité maritime, tout changement substantiel d'utilisation des zones du domaine public maritime est préalablement soumis à enquête publique suivant les modalités de la loi n°83-630 du 12 juillet 1983 précitée* ». Ce texte concerne les zones portuaires et industrialo-portuaires, contrairement à l'article 27 de la loi, qui rend impossible toute création d'ouvrage permettant seulement des aménagements ou des extensions de l'existant qui ne correspond pas à l'esprit de la loi relative à la protection mais aussi à l'aménagement du littoral.

635 Article 28 de la loi littoral du 3 janvier 1986 : « *Des autorisations d'occupation temporaire du domaine public peuvent être accordées à des personnes publiques ou privées pour l'aménagement, l'organisation et la gestion de zones de mouillages et d'équipement léger lorsque les travaux et équipement réalisés ne sont pas de nature à entraîner l'affectation irréversible du site. Ces autorisations sont accordées par priorité aux communes ou groupements de communes ou après leur avis si elles renoncent à leur priorité. Le bénéficiaire d'une telle autorisation peut être habilité à percevoir des usagers une redevance pour services rendus. Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Ce décret définit notamment les règles générales de la police et de l'exploitation de ces mouillages. Les infractions à la police du mouillage sont constatées par les officiers et agents de police judiciaire et par les fonctionnaires et agents de l'Etat habilités à constater les infractions à la police des ports maritimes, à la police de la navigation et à la police de la conservation du domaine public maritime et fluvial. Elle peuvent également, lorsque le bénéficiaire de l'autorisation est une collectivité territoriale, être constatées par des fonctionnaires et agents de ces collectivités, assermentés et commissionnés à cet effet par le président du conseil régional, le président du conseil général ou le maire, selon le cas. Les dispositions prévues aux alinéas ci-dessus s'appliquent aux mouillages et équipements légers réalisés sur le domaine public fluvial même lorsqu'il n'est pas situé dans les communes définies par l'article 2 de la présente loi. Sur le domaine public fluvial, le pouvoir de délivrer ces autorisations peut être délégué par l'autorité compétente, dans les conditions déterminées par celles-ci, à une autorité organisatrice ayant vocation à développer la plaisance fluviale dans un bassin de navigation. Les droits de ports et autres redevances perçus dans les ports de plaisance peuvent être affectés à l'aménagement et à l'exploitation de mouillages ou d'équipements isolés pour l'accueil et l'exercice de la navigation de plaisance dans le cadre de leur bassin de navigation de plaisance* ».

636 C'est l'article R.631-6 du code des ports maritimes qui prévoit qu'« *Il ne peut être établi sur les dépendances du domaine public mentionnées à l'article R.631-1 que des ouvrages, bâtiments ou équipements ayant un rapport avec l'exploitation du port ou de nature à contribuer à l'animation et au développement de celui-ci* ». Cette disposition limite les implantations d'ouvrages non nécessaires au fonctionnement d'un port ni de constructions immobilières, laissant des terres-pleins vides ou en friche portuaire.

B. Des normes européennes environnementales de plus en plus contraignantes

Le droit européen relatif à la protection de l'environnement trouve ses sources dans la conférence des chefs d'État et de gouvernement de 1972, et la base juridique de cette politique environnementale est constituée par les articles 191 à 193 du TFUE⁶³⁷.

Les ports sont directement confrontés aux problèmes liés à l'environnement. Les règles juridiques liant environnement et ports nous viennent de directives européennes.

La directive du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2000 sur les installations de réceptions portuaires impose aux États-membres de se doter de telles installations pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison, luttant ainsi contre les rejets illicites en mer⁶³⁸.

Les navires faisant escale dans un port maritime doivent, avant de quitter le port, déposer leurs déchets d'exploitation dans les installations de réception prévues à cet effet.

Les officiers de port peuvent interdire la sortie d'un navire n'ayant pas respecté cette obligation⁶³⁹.

Les États doivent également prendre toutes les mesures appropriées dans les zones de protection pour éviter la pollution ou la détérioration des habitats ainsi que les perturbations touchant les oiseaux, conformément aux directives oiseaux et habitats⁶⁴⁰ qui ont créé les zones de protection spéciales et les zones spéciales de conservation.

Les ports d'estuaires sont particulièrement touchés par ces directives, étant des espaces

637 C'est le traité d'Amsterdam qui renforce l'importance de la politique de l'environnement dans l'UE. Le principe de développement durable constitue un des objectifs principaux de l'UE. L'intégration de la protection de l'environnement dans toutes les politiques sectorielles européennes est mentionnée dans l'article 6 du traité UE. Dans l'acte final, la Commission s'est engagée à élaborer des études d'évaluation de l'impact lorsqu'elle présente des propositions susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur l'environnement.

638 La directive 2000/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2000 a été transposée en droit français par la loi 2001-43 du 16 janvier 2001 et par le décret 2003-920 du 22 septembre 2003.

639 Sauf si le navire dispose d'une capacité de stockage suffisante.

640 Directive 79/409/CEE du 2 avril 1979 sur la conservation des oiseaux sauvages dite directive oiseaux, et directive 92/43/CE du 21 mai 1992 sur la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et la flore sauvage.

riches en faune et flore⁶⁴¹.

Plusieurs projets d'extension portuaires ont été corrigés ou abandonnés parce qu'ils n'étaient pas compatibles avec les objectifs environnementaux du droit européen.

Ainsi, la France a été condamnée par la cour de justice des communautés européennes dans le cas de Port 2000 au Havre⁶⁴².

La charte de l'environnement vient également s'appliquer aux autorités portuaires⁶⁴³, tout comme le respect de l'environnement à travers la mise en place de vignettes vertes pour les navires de plaisance⁶⁴⁴.

Malgré de nombreux efforts assez récents, la France est encore largement en retard sur le respect des contraintes environnementales littorales, notamment au niveau des ports⁶⁴⁵.

Face aux contraintes européennes et nationales, il apparaît nécessaire, pour le

641 On citera les ports de Bordeaux, de Nantes Saint-Nazaire, Le Havre, ou encore Rouen.

642 Suite à un recours de la Commission de Bruxelles, la France a été condamnée par la CJUE, dans un arrêt du 18 mars 1999, pour le port 2000 au Havre car elle n'avait pas classé en zones de protection spéciale une superficie suffisante dans l'estuaire de la Seine et n'avait pas mis en place un cadre juridique pertinent pour assurer l'intégrité de la zone au regard de la directive oiseaux.

Egalement GIPSA et ville du Havre, « Expérimentation pour une gestion intégrée de l'estuaire de la Seine », proposition conjointe présentée à la DIACT dans le cadre de l'appel à projets sur la GIZC, préfecture de la région Haute-Normandie, 2006.

643 C'est le Conseil d'Etat qui a consacré la valeur juridique de l'ensemble des droits et devoirs définis dans la charte de l'environnement. Le respect de cette charte, dont l'origine se trouve dans la révision constitutionnelle du 1er mars 2005, s'impose aujourd'hui à toute décision des pouvoirs publics. Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (JORF n°0051 du 2 mars 2005 page 3697). V. CE, Ass, 03/10/2008, Cne d'Annecy, Rec. Lebon.

644 Un groupe de travail piloté par le préfet a travaillé pour une plaisance respectueuse, dans le cadre du suivi du SMVM du bassin d'Arcachon, afin d'élaborer un cahier des charges en vue de la création d'une vignette verte pour les navires de plaisance. Le principe prévoit de classer les navires en fonction de leur impact sur l'environnement: type de bateau, taille, âge, mode de propulsion, niveau d'équipement pour les eaux usées, niveau de nuisances sonores, type de mouillage usité et de peintures antifouling utilisées, ... Cette liste s'est faite en collaboration avec le conseil supérieur de la navigation de plaisance. Une fois les critères d'attribution définis et validés, l'objectif est de limiter l'accès à l'eau et aux zones les plus sensibles aux navires les plus respectueux. Les navires détenteurs d'une vignette verte pourraient se voir attribuer de larges possibilités d'utilisation des plans d'eau, copiant le principe des vignettes vertes des véhicules automobiles qui peuvent circuler en période de restriction de circulation.

645 Un rapport du député-maire de Perros-Guirrec, M. Y Bonnot, en 1995, « Pour une politique globale et cohérente du littoral en France », fait apparaître que les perspectives définies pour l'aménagement n'ont pas été atteintes. La conception officielle de l'aménagement du littoral en France est relativement récente puisqu'elle date d'un rapport de la DATAR de 1973. En 1997, seulement un SMVM a été mis en place et fait l'objet d'une procédure complète. Le législateur considère que « *Relèvent de l'aménagement les actions ou opérations ayant pour objet de mettre en œuvre une politique globale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels* ». Article L.300-1 du code de l'urbanisme.

développement des ports et leur impact sur l'économie, ainsi que pour la prise en compte de l'environnement, de rechercher un équilibre entre ces deux notions, chacun devant faire avec les contraintes de l'autre.

Paragraphe 2: La recherche d'équilibre entre protection de l'environnement et développement portuaire

La recherche d'équilibre entre protection de l'environnement et développement portuaire passe dans un premier temps par une conciliation assurée par l'État (A), mais la concertation passera nécessairement par une autorégulation entre les décideurs publics et les décideurs privés (B).

A. La conciliation assurée par l'État

Depuis les lois de décentralisation, les communes sont compétentes pour établir les documents d'urbanisme. Néanmoins, cette compétence ne s'exerce que sous réserve du respect des prérogatives de l'État.

Même si les aménagements portuaires ne peuvent être remis en cause par une collectivité territoriale, corollaire du principe selon lequel la gestion des ports maritimes est du ressort des établissements publics, pouvoir qui s'inscrit dans une politique générale définie par le Gouvernement, la collectivité territoriale peut cependant exercer une pression en usant du droit d'urbanisme⁶⁴⁶ sur les zones industrielles, décisions qui constituent pour les communes un moyen d'action efficace à l'égard des ports⁶⁴⁷.

646 Si les travaux d'outillage portuaire réalisés par l'Etat, son établissement public ou son concessionnaire, ne sont pas soumis aux règles d'urbanisme, ce n'est pas le cas des installations privatives situées sur le domaine public.

647 Conseil d'Etat, 7 mars 1996. Le projet d'extension du port de Nantes Saint-Nazaire à Donges avait été frappé d'une annulation du plan d'occupation des sols de cette commune, l'extension se situant sur une zone où 200 espèces d'oiseaux et de poissons viennent se reproduire.

Les ports reçoivent sur un espace limité une grande quantité de navires, restaurants, magasins, commerces, ainsi que de nombreuses pollutions liées au port et à ses activités directes, mais également indirectes. Même si les problèmes de pollution affectent certains écosystèmes, les gestionnaires de ports mettent tout en œuvre pour réduire l'impact des navires en particuliers.

Depuis la réforme portuaire de 2008, les Grands Ports Maritimes ont la gestion de leur espace et c'est à eux qu'appartient la gestion environnementale. La région est compétente pour les ex-ports d'intérêt national et c'est toujours la commune qui a la gestion environnementale du port de plaisance. Par gestion environnementale, il faut entendre non pas protection de la nature à outrance mais bien conciliation entre protection de l'environnement et développement portuaire⁶⁴⁸.

Depuis quelques années, les politiques ont essayés de mettre en adéquation développement portuaire et protection de l'environnement. Ça s'est traduit par la mise en place des Grenelles de l'environnement.

Les décideurs publics et privés doivent trouver un terrain d'entente afin que les différents projets puissent aboutir et réussir le challenge de la prise en compte de l'environnement en réduisant au maximum les impacts de l'ouvrage sur la nature environnante.

648 A Dunkerque, le projet méthanier a été longtemps ralenti, voire stoppé pendant plusieurs années, à cause d'une association de protection de l'environnement qui faisait prévaloir la survie des oiseaux de mer au détriment d'un projet de développement portuaire. En l'espèce, des oiseaux de mer venaient se reproduire sur une bande de sable, écosystème mis en place par le GPMD, et le projet méthanier prévoyait le déplacement de la bande de sable à quelques centaines de mètres. Une association de défense de l'environnement a estimé que ces oiseaux de mer venaient se reproduire sur cette espace et que déplacer la bande de sable allait perturber la reproduction de ces oiseaux.

Dans le cadre du projet Calais Port 2015, une étude d'impact a été initiée par l'Etat et faite afin de faire coïncider l'extension du port avec la protection de l'environnement. Ainsi, il a été pris en compte dans le cadre de ce projet l'atteinte à l'environnement marin, à l'écosystème local ainsi qu'à la protection des plantes « rares » sur ce site. Malgré les plus grandes précautions, il est bien difficile de réussir à satisfaire l'ensemble des acteurs qui sont parties prenantes (association de défense de l'environnement et gestionnaires de ports).

B. La voie de la concertation: l'autorégulation entre décideurs public et privés

Les ports sont des éléments attractifs de l'industrie, et donc créateurs d'emplois directs et indirects, et au cœur du développement économique d'un État.

Ce développement économique engendre une augmentation de la taille des navires ainsi que des ouvrages portuaires et de leur spécialisation.

Souvent présentés comme « *de grands consommateurs d'espaces littoraux et de béton* », les ports jouent un rôle important pour la protection du milieu marin. Toutefois, ces aménagements et ces infrastructures engendrent des dégradations certaines.

La création et/ou l'extension d'un port provoque des conséquences importantes pour l'espace littoral⁶⁴⁹.

Gestion des eaux usées issues des activités portuaires, gestion des sédiments des dragages, gestion des déchets des navires et usagers, ensablement ou érosion du trait de côte lié à la construction d'une digue, sont autant de points sensibles dont les gestionnaires de port sont confrontés et auxquels ils doivent trouver des solutions⁶⁵⁰.

Désormais, des études d'impact avant construction sont nécessaires⁶⁵¹.

Une fois créé, un port génère des pollutions liées à son exploitation. Ces pollutions ont des origines diverses et variées, résultat du ruissellement des eaux pluviales sur les quais et terre-pleins, d'accidents occasionnés par les manutentions de vracs liquides ou solides, ou bien

649 En 1990, un groupe d'étude a été créé afin d'évaluer l'impact des dragages portuaires sur l'environnement marin. Création du GEODE le 10 décembre 1990.

650 En 2001, un arrêté ministériel a fixé les prescriptions applicables aux rejets, souhaitant réduire l'impact des travaux de dragage sur l'environnement avoisinant. Chaque dragage doit faire l'objet d'un plan de dragage qui prend en compte les spécificités de l'écosystème et en cas d'atteinte grave à cet écosystème, les travaux doivent être arrêtés dès la constatation de ces atteintes. Au préalable, une cartographie des fonds portuaires à draguer est exigée selon le niveau de contamination des sédiments marins.

En partenariat, les entreprises privées et les pouvoirs publics cherchent des alternatives au confinement des sédiments, comme la valorisation de ces boues dans des opérations de génie civil, sous forme d'épandage, ou en matériaux de construction.

651 Dans le cadre du projet Calais Port 2015, une étude d'impact a été sollicitée afin d'appréhender les impacts directs et indirects qu'une extension d'un port pouvait occasionner sur le littoral ainsi que sur l'arrière-pays. Cette étude d'impact a pris en compte l'ensemble des nuisances et atteintes à l'environnement et à l'écosystème marin et littoral, atteintes pendant les travaux mais également une fois l'extension réalisée et les atteintes qui découlent de l'agrandissement du port et donc du trafic maritime.

encore de la pollution de l'air engendrée par les navires.

Les activités portuaires constituent la principale source de pollution des eaux, alors même que la qualité des eaux est essentielle au développement touristique des régions.

Les sources de pollution issues des activités portuaires sont diverses et peuvent être liées à la conception d'un port qui produirait un confinement des eaux, au manque de sanitaires, à une gestion inefficace des effluents et des déchets solides, à l'insuffisance des équipements de stations d'avitaillement ou encore aux opérations de dragage qui remettent en suspension les polluants. Cette pollution se constate souvent dans les plus grands ports ou dans les ports qui ont des fréquences de rotation de navires importantes comme Calais par exemple avec les ferrys reliant la France à la Grande-Bretagne⁶⁵².

Les ports contribuent également à la pollution de l'espace littoral à travers les entreprises qui viennent se greffer au site portuaire. Dans les zones industrialo-portuaires, nombreuses entreprises polluantes s'installent, souvent classées SEVESO. Ces entreprises ont besoin de proximité immédiate avec l'infrastructure portuaire et leur activité nécessite leur installation sur cette zone proche de l'eau. Afin de limiter les nuisances, des contrôles sont imposés aux gestionnaires de ports. En raison de l'importance économique des ports pour une région et pour un pays en général, il faut toutefois essayer de trouver un compromis entre les activités portuaires et la protection de l'environnement.

Les ports apparaissent privilégiés pour leur création et leur exploitation. La loi littoral de 1986 a confirmé ce régime dérogatoire sauf pour la plaisance⁶⁵³.

652 À travers une directive de 1993, [directive n°93/12/CEE du 23 mars 1993 concernant la teneur en soufre des combustibles marins] complétant l'annexe VI de la convention MARPOL entrée en vigueur en 2005, l'Union Européenne tente de limiter ces atteintes. Tous les acteurs sont unanimes pour tenter de réduire ces pollutions en prônant par exemple l'utilisation de l'électricité par les navires dès que ces derniers sont à quais. Des hypothèses sont également avancées, notamment pour les ferrys, en ajoutant aux cheminées des filtres qui limiteraient l'émission de dioxyde de Carbone et de soufre.

653 L'article L.321-3 du code de l'environnement dispose cependant que « *L'accueil des navires de plaisance est organisé de manière à s'intégrer aux sites naturels et urbains dans le respect des normes édictées par les schémas de mise en valeur de la mer...* ». Ils fixent le cadre à l'intérieur duquel les travaux portuaires peuvent être réalisés, sous réserve cependant que leur impact sur l'environnement soit acceptable.

Il a été jugé, dans un arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 2 juin 2005 Commission/Italie, que l'autorisation donnée à une autorité administrative de construire un port de plaisance avant d'avoir examiné la nécessité d'une évaluation des incidences du projet sur l'environnement viole les dispositions de l'article 4 de la directive n°85/337/CE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement. Cette étude d'impact s'applique également pour les travaux concernant les ports de commerce et de pêche.

Malgré l'importance de la prise en compte de l'environnement dans les aménagements, les équipements et infrastructures portuaires en matière de traitement des pollutions demeurent faibles⁶⁵⁴.

Il existe pourtant des exemples, gages de la volonté de tous de réussir à concilier protection de l'environnement et développement d'activités portuaires dans le cadre d'une gestion durable.

Ainsi, l'agence de l'eau Seine-Normandie s'est associée avec les collectivités territoriales pour mettre en place un plan d'action efficace qui répondrait à la problématique de la gestion des déchets issus des activités portuaires, en réalisant un diagnostic environnemental des ports, en menant des études spécifiques des conditions et solutions de dépôts de sédiments issus de dragage, et en équipant les ports d'installation de réception et de traitement des effluents et déchets⁶⁵⁵.

La concertation et la contractualisation entre les différents acteurs constituent la réussite des projets à mettre en place et répond aux contraintes tant environnementales qu'euro-péennes.

Le préambule de la directive de 1985⁶⁵⁶ soulevait le problème de l'avenir des ports en soulignant que la non-uniformité des législations des différents États-Membres en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement pouvait créer des conditions de concurrence inégales et avoir de ce fait une influence sur le fonctionnement du marché commun⁶⁵⁷.

654 DATAR, « Dossier de presse du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 27 juillet 1999- 2e partie », Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 1999. www.datar.gouv.fr

655 V. Edater et Eureval C3E, « Evaluation de la contribution des actions du contrat de plan Haut Normand 2000-2006 à la mise en œuvre du plan de gestion globale de l'estuaire de la Seine », Conseil Régional Haute Normandie, 2006.

L'agence de l'eau a établi un contrat portuaire environnemental avec les ports de Fécamp et Saint Vaast la Hougue. Les objectifs étaient la maîtrise des rejets polluants et des risques de pollution accidentelle afin d'améliorer la qualité des eaux portuaires. Ce contrat nécessitait une réflexion commune avec l'ensemble des acteurs et des usagers, et comporte plusieurs phases, notamment la réalisation d'un état des lieux, la définition des actions, leur programmation dans le temps et leur évaluation. Ce contrat s'appuie sur un groupe composé d'acteurs de terrain et de membre décisionnels.

656 Préambule de la directive du Conseil n°85/337/CEE du 27 juin 1985 modifiée concerne l'évaluation des incidences de projets publics et privés sur l'environnement.

657 L'expansion indispensable de la capacité portuaire en Europe est souvent hypothéquée par des exigences écologiques.

La jurisprudence européenne est plus rigoureuse dans l'appréciation des atteintes à l'environnement que la jurisprudence nationale. L'extension d'une zone portuaire ne doit pas, pour la cour de justice⁶⁵⁸, nuire aux oiseaux sauvages ni aux habitats naturels.

Le concept de développement durable met au contraire l'accent sur l'équilibre nécessaire entre différents intérêts parfois contradictoires, mais qu'il convient de concilier⁶⁵⁹.

Les gestionnaires de ports réalisent cependant des efforts importants pour garantir la protection de l'environnement⁶⁶⁰. Des conventions sont parfois conclues entre les gestionnaires de ports et les collectivités territoriales afin d'améliorer la qualité environnementale, avec la concertation de tous les acteurs au centre de l'action.

De plus, en France, la plupart des grands ports adoptent des mesures compensatoires mais la protection de l'environnement a un coût significatif pour les gestionnaires de ports.

L'Union Européenne tente dans la mesure du possible d'essayer de concilier les intérêts de chacun, entre protection et préservation des espaces naturels littoraux, et activités portuaires sources d'économie et de développement pour un pays⁶⁶¹.

Dans certaines régions, des infrastructures ont été mises en place pour la collecte et le traitement des déchets, comme dans le cadre du projet « Ports Propres en Languedoc-Roussillon » sur le littoral méditerranéen⁶⁶², les ports étant partagés entre les activités portuaires et les activités économiques liées à la mer et à la ville.

658 CJUE, commission c/République Française, Aff C-166-97, 18 mars 1999, rec. de jurisprudence CJUE 1999, p.I-01-719.

659 Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et SGMer, circulaire du 11 janvier 2005 relative à la mise en oeuvre de l'appel à projets pour un développement équilibré des territoires littoraux par une gestion intégrée des zones côtières, DATAR et SGMer 2005; également loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995, JO n°148 du 29 juin 1999, p.9515.

660 Nettoyage régulier des plans d'eau, récupération des déchets et entretien des quais et terre-pleins, certification à la norme ISO de certaines prestations, inconstructibilité volontaire de certaines zones., retrait d'une autorisation domaniale pour protéger un site littoral, non-renouvellement d'une autorisation pour faire cesser la pollution d'un navire-usine stationné dans un bassin, création d'un centre de traitement,...

661 Corlay JP, « L'analyse intégrée des zones côtières, place et démarche du chercheur », séminaire de l'UMR 6554, analyse et gestion des zones côtières, CNRS, Nantes 1998; également Conseil et Parlement Européen, « recommandation du 30 mai 2002 relative à la mise en oeuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe », 2002/413/CE, JOCE n°L-148 du 6 juin 2002.

662 Avec 220 km de côtes et 40 ports maritimes, la région Languedoc Roussillon a dû faire face à une croissance portuaire importante. Un programme en collaboration avec le syndicat mixte d'aménagement touristique et la région a été mis en place, en intégrant l'ADEME et l'agence de l'eau pour mettre en place le programme « Ports Propres » consistant à réduire l'impact des infrastructures portuaires sur l'environnement. Les aires de circulation et de stationnement ont été prises en compte quand cela était possible. Les ports associés à l'opération « Ports Propres » ont été dotés de kits de lutte contre les pollutions accidentelles, principalement des barrages flottants et absorbants. Des supports d'information ont été distribués et mis à disposition des professionnels pour les orienter vers le bon usage de ces équipements.

Cette cohabitation constitue une contrainte pour la gestion, l'aménagement et les projets d'extension des ports, ainsi que les nombreuses mesures législatives mises en place pour atteindre un objectif qualité⁶⁶³.

Il existe également le pavillon bleu qui est une démarche qualité reconnue au niveau internationale et concertée au sein de plus de 30 pays⁶⁶⁴, en partenariat avec la FR Environnement, Eco Emballage, et l'ADEME pour soutenir les actions des gestionnaires de ports sur les problématiques précises.

Existe aussi le programme bateau bleu initié par la Fédération des Industries Nautiques pour inscrire les constructeurs et équipementiers dans une démarche de développement durable⁶⁶⁵.

Il y a également la démarche qualité territoriale France Station Nautique, réseau local d'acteurs ayant pour mission d'animer, développer et promouvoir les activités nautiques à travers un label et un contrat de progrès, en partenariat avec l'AFNOR.

L'ensemble de ces démarches se retrouvent au niveau de la plaisance qui fait figure de bon élève et d'exemple pour les autres ports. certains ports de commerce sont encore loin des pavillons bleus.

Contrairement aux idées reçues, les ports sont certes des sources de nuisances à l'environnement, qui à travers différentes pratiques et concepts essaient de concilier les activités portuaires à l'environnement, mais ces derniers sont des éléments participatifs à la

663 L'objectif de la démarche qualité se veut donc de concilier le développement économique et social avec la gestion environnementale des ports et impose la mise aux normes des équipements et investissements portuaires: les ports doivent être équipés d'une station de pompage pour les eaux noires et grises, de systèmes de collecte et de gestion des déchets (tri sélectif), ainsi que de tout autre équipement de prévention contre les pollutions (au niveau des stations avitaillement, etc.). www.portspropres.org

664 Cette démarche prône une gestion environnementale plus globale -gestion des déchets, éducation à l'environnement, suivi de la qualité des eaux et des sédiments,...- afin de garantir le cadre de vie. L'obtention du label pavillon bleu est remis en question tous les ans. Il favorise le développement touristique et constitue un critère d'auto-évaluation des gestionnaires de ports. V. www.pavillonbleu.org

665 C'est un concours ouvert à tout public, dont l'objectif est de mobiliser des acteurs pour proposer des solutions innovantes au niveau de la plaisance et respectueuses de l'environnement. Comme exemple de projet, nous pouvons citer le traitement des eaux noires par une petite entreprise du Morbihan T.3E.I (traitement électrique des eaux et effluents industriels) qui a mis au point un système autonome électrique de filtration et de traitement bactérien de ces eaux. Le programme Bateau Bleu décerne deux labels dont le « Bateau Bleu » destiné aux bateaux neufs intégrant une solution de gestion des eaux noires, et le label « Equipement Bateaux Bleu » destiné aux bateaux déjà existants intégrant de nouveaux équipements adaptés pour la gestion de ces eaux.

protection du milieu marin et littoral⁶⁶⁶.

Comme le souligne leur définition, les ports sont des refuges pour les navires, assurant ainsi leur protection contre les éléments naturels et peuvent éviter des catastrophes maritimes comme l'échouage de navires sur nos côtes suite à une tempête, qui serait une source importante de pollution⁶⁶⁷.

Au-delà de l'accueil des navires en difficultés, les ports permettent également aux autorités de contrôler et d'inspecter les navires afin de prévenir des pollutions éventuelles et en prévention d'un risque de naufrage, source de pollution sur le littoral⁶⁶⁸.

Comme pour les ports de plaisance qui marquent une avancée importante par rapport aux autres types de ports, les ports et notamment les Grands Ports Maritimes commencent à mettre en place des containers de collectes de déchets mis à disposition des navires sur les quais, permettant de réceptionner les résidus de cargaison ou les détritiques résultant de plusieurs semaines en mer, afin d'éviter que les marins ne pratiquent la politique du « tout par dessus bord »⁶⁶⁹.

Dans les faits, ces containers ne sont pas encore coutumes. Ainsi, le plus souvent, il s'agit simplement d'un grand container unique, situé sur le quai à côté du navire, où les marins y mettent l'ensemble des déchets (cartons d'emballage, bidons d'huile, bouts d'amarre, vieux pulls,...) sans tri sélectif ni précaution pour remplir ces containers.

On est encore loin des opérations mises en place par les ports de plaisance mais la volonté apparaît déjà afin de se conformer à la législation nationale et aux contraintes européennes en matière d'environnement⁶⁷⁰.

666 DATAR, « Construire ensemble un développement équilibré du littoral, doc française, 2004.

667 C'est l'article L.302-2 du code des ports maritimes qui prévoit la procédure d'accueil des navires en difficulté, « Permettant au ministre chargé des ports d'enjoindre à l'autorité portuaire d'accueillir un navire en difficulté ».

668 Ainsi, il est fréquent que les autorités de police arraisonnent un navire, ou le contraignent à ne pas quitter le port tout le temps que les travaux de remise en état ne sont pas fait.

669 le Code des ports maritimes prévoit dans son article L.341-1 que « Les navires ont obligation de déposer les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison dans des containers au port avant le départ du navire. C'est la police de grande voirie que est compétente pour prévenir et réprimer les atteintes à l'environnement au sein de l'espace portuaire ».

670 « Concept de gestion intégrée des zones côtières en droit international, communautaire et national », DMF n°657, 2005.

CONCLUSION

La France a toujours eu une interprétation particulière de certaines notions. Il en a été ainsi pour la notion de service public et notamment de service public portuaire.

Le droit européen est venu bouleverser l'interprétation française et aujourd'hui, en application des normes européennes, il faut parler pour définir un service public d'un service d'intérêt économique général.

En effet, en plus de la définition française qui prévoyait le service d'intérêt général, le droit européen a rajouté la notion d'économique. Nous voyons bien ici l'importance de l'économie dans les relations portuaires en l'espèce et l'influence du droit européen par la mise en concurrence des ports à travers la notion « d'économique ».

Dès lors, le port, ou la place portuaire en général, doit être compris comme un élément de l'économie incontournable d'un pays. Porte ouverte sur le monde, le port est le premier maillon de la chaîne. Une grande partie des marchandises et des personnes transitent par les ports.

Depuis de nombreuses années, les ports français subissent la concurrence des autres ports, et notamment des voisins du Benelux.

Ce n'est que depuis peu que les instances décisionnaires de la France ont pris conscience de la nécessité de palier à leur retard. Il faut dire que les ports français souffrent depuis de nombreuses années d'un certain handicap par rapport à leurs homologues voisins.

Le jeu de la concurrence a bouleversé les quasi-monopoles organisés dans un cadre national protégé.

En matière portuaire, la France n'a jamais réussi à bien utiliser les atouts naturels que lui a donnés sa situation géographique. Au cours des dernières années et en dépit d'un regain récent de trafic, ses ports ont même perdu le rang relatif qu'ils occupaient jusqu'alors.

Au delà de la concurrence au sein même d'un port, les ports français subissent de plein fouet la concurrence des voisins belges, hollandais, allemands, espagnols. Malgré des prix d'escale plus attractifs pour les navires, les compagnies maritimes ne font que peu confiance

aux ports français.

Ce manque de confiance résulte d'un temps d'escale beaucoup plus long dans les ports français que dans d'autres ports européens, d'une moins bonne desserte terrestre de nos ports, alors que les ports voisins ont su développer très tôt leur hinterland et leurs réseaux terrestres, en prenant en compte dès le début les contraintes environnementales, ainsi que d'un climat social tendu qui génère des conflits sociaux et des grèves fréquentes, sources de blocage des ports français et donc de coûts pour les compagnies maritimes.

Afin de réussir à concurrencer les ports voisins et respecter les contraintes environnementales, les ports doivent rechercher un nouvel équilibre tant au niveau de leurs intervenants que dans la politique portuaire pure.

Les ports maritimes constituent des interfaces complexes des différents modes de transport, et impliquent des acteurs tant privés que publics, nécessitant un cadre politique.

Pour répondre aux impératifs de concurrence, le port doit être un élément intégré dans son environnement local et avoir une bonne desserte terrestre, afin de faire du port un maillon principal du transport se situant à la fois sur la mer et sur la terre.

La maîtrise de l'hinterland passe par les réseaux terrestres et les plates-formes intérieures comme les ports fluviaux, les terminaux ferroviaires, les ports secs, mais aussi sur la fixation locale de la marchandise par des zones d'activités logistiques péri-portuaires. C'est la gestion intégrée des ports qui sera source de réussite concurrentielle de nos places portuaires.

Les ports maritimes français ont besoin d'une politique cohérente pour faciliter le développement adéquat des capacités portuaires, des accès maritimes et de liaisons vers l'arrière-pays, afin que ces derniers puissent jouer leur rôle de portes d'entrées du commerce européen, mais aussi d'issues de sorties pour les exportations.

Une concurrence sévère a fait du secteur portuaire européen une industrie fortement compétitive. En tant que lieu de rassemblement intermodale, l'efficacité des ports dépend de l'efficacité des services fournis dans l'espace portuaire et dans l'arrière-pays. Les ports sont des attraits économiques pour un pays.

En prenant conscience que les ports sont des enjeux économiques non négligeables, à l'origine des échanges commerciaux intra-européennes et internationaux, mais également de leur retard vis-à-vis de leurs homologues voisins, l'État doit, pour faire face à l'évolution du contexte économique mondial, repenser sa politique portuaire.

La réforme portuaire de 2008 a mis en place les Grands Ports Maritimes qui restent des établissements publics de l'État, qui voient leurs missions recentrées sur les activités régaliennes telles que la sûreté et la police portuaire, et sur les fonctions d'aménageur du domaine portuaire, s'inscrivant ainsi dans une logique de développement durable, mêlant développement économique, respect de l'environnement et promotion d'une politique de transport multimodale.

De plus, le législateur encourage la coordination entre les ports d'une même façade maritime ou d'un même axe fluvial⁶⁷¹.

Aux termes de la loi de 2008, les Grands Ports Maritimes assurent la gestion des interfaces avec les modes de dessertes terrestres et mettent en œuvre la politique multimodale de transport fret.

La loi simplifie et modernise également l'organisation de la manutention portuaire en réalisant l'unité de commandement⁶⁷² en exonérant les Grands Ports Maritimes de détenir ou d'exploiter les outillages portuaires, outillages qui sont transférés aux entreprises privées⁶⁷³.

La France manque d'ambition dans ses investissements portuaires et les investissements privés dans les zones portuaires ont longtemps été freinés par le manque de fiabilité de nos ports.

671 Cf création axe canal Seine-Nord. Également, la coordination entre ports d'une même façade ou d'un même axe fluvial est facilitée pour mettre en cohérence leurs politiques commerciales et permettre une meilleure gestion des investissements. Ainsi, il est prévu de créer un conseil de coordination, chargé de définir les principaux éléments de coordination sous la forme d'un document cadre auquel devront se conformer les projets stratégiques des ports.

672 Sur le modèle des ports européens principaux, des opérateurs intégrés de terminaux sont responsables de l'ensemble des opérations de manutention.

673 Les grutiers et portiqueurs sont dorénavant employés par les entreprises privées. Les contrats de travail des salariés affectés à ces activités sont transférés aux opérateurs selon des modalités garantissant les droits des salariés. L'accord cadre de mise en œuvre de la réforme portuaire du 30 octobre 2008 entre l'ensemble des partenaires sociaux des ports et de la manutention portuaire précise les modalités selon lesquelles se poursuivent les contrats de travail des salariés affectés à l'exploitation et à la maintenance des outillages de quai avec les entreprises de manutention. Il prévoit entre autre que les salariés doivent signer une convention tripartite avec leur nouvel et ancien employeur comportant une clause de droit au retour, porté de 7 à 14 ans, dans le cas où l'entreprise procéderait à des licenciements économiques.

Petit à petit, les investissements privés commencent à se développer, les zones portuaires françaises étant très attractives pour les investisseurs étrangers⁶⁷⁴.

La loi modernise aussi le mode de gouvernance en vigueur depuis 1965.

La privatisation des ports, même si elle ne dit pas son nom et qu'elle s'est imposée au prix de très importantes garanties sociales, est donc désormais une réalité. L'avenir montrera si elle permet aux ports français, distancés depuis des années, de reprendre des parts de marché.

Dans un schéma de concurrence extrême, il sera très difficile aux ports français de reprendre des centaines de milliers de conteneurs ou de tonnes de vrac à Anvers, Rotterdam, Gand ou Zeebrugge, dans la mesure où l'hinterland naturel de ces ports, parmi les meilleurs du monde, est le nord et l'est de la France.

Néanmoins, des ports français durablement fiables⁶⁷⁵ et efficaces devraient élargir leur propre hinterland, encore bien trop franco-français, à l'Europe centrale et profiter à plein de l'extraordinaire croissance des échanges mondiaux, sous réserve d'investissements importants, notamment en matière de desserte terrestre.

Ainsi, un port apparaît comme un ensemble indissociable de l'économie nationale. C'est le premier maillon de l'économie nationale car les ports sont les portes d'entrée des marchandises.

Il faut mettre en place un réseau ferroviaire et des dessertes terrestres complémentaires pour développer l'intermodalité et les transports massifiés, comme le font nos voisins du Benelux

Les ports doivent être au centre des infrastructures fluviales pour faciliter le transport mer/fleuve et permettre l'extension d'un hinterland économiquement pertinent⁶⁷⁶.

674 Cependant, le dispositif relevant de la loi de 1994 sur la domanialité publique reste trop restrictive par rapport aux pratiques de nos voisins, notamment la durée des baux, limitée à 70 ans, qui reste courte. De même, la règle selon laquelle les installations deviennent gratuitement la propriété du port à l'issue de cette période dissuade les investisseurs privés. V. M Massion, sénateur, rapport d'information du Sénat n°295, « Situation des ports maritimes français au regard des ports du Bénélux », commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, n°295, 1997/1998.

675 La France manque d'ambition dans ses investissements portuaires et les investissements privés dans les zones portuaires a longtemps été freiné par le manque de fiabilité de nos ports. Progressivement, les investissements privés commencent à se développer, les zones portuaires françaises étant très attractives pour les investisseurs étrangers.

676 V. le projet du canal Seine-Nord qui va permettre de faire la liaison entre Port 2000 du Havre et les ports fluviaux intérieurs ainsi que développer l'hinterland.

Influencé par le droit européen, la réforme portuaire de 2008 marque un changement radical avec les anciens statuts.

Les nouveaux Grands Ports Maritimes sont des services d'intérêt économique général et la privatisation de certains services à caractère économique, comme l'outillage par exemple, entraîne aussitôt la suppression de la distinction entre le service public administratif et le service industriel et commercial, puisque ce service est désormais dévolu à une entreprise privée⁶⁷⁷.

La nécessité d'un partenariat entre le public et le privé prévoit une harmonisation des procédures et une simplification des méthodes, afin de rendre plus rentables et plus compétitifs les ports français, et redonner aux ports leurs vocations de pépinières d'emplois.

Ainsi, les ports, ensembles indissociables, prônent le partenariat public/privé dans leur gestion afin de faire de ces derniers des enjeux de politique publique nationale.

Les ports sont des attraits économiques importants, pour certains touristiques et la plus-value en terme d'emplois, directs et indirects, reste très importante pour un État.

Depuis quelques années, les pouvoirs publics ont essayé de mettre en adéquation développement portuaire et protection de l'environnement. Cela s'est traduit par la mise en place des Grenelles de l'environnement.

Les décideurs publics et privés doivent trouver un terrain d'entente afin que les différents projets puissent aboutir et réussir le challenge de la prise en compte de l'environnement en réduisant au maximum les impacts de l'ouvrage sur la nature environnante.

677 Loi 2008-560 du 4 juillet 2008 parue au JO du 5 juillet 2008, portant réforme portuaire. « *La part de marché des ports français en Europe a considérablement régressé depuis la fin des années 80. Ensemble, ils réalisent aujourd'hui un tonnage inférieur au seul port de Rotterdam. Les ports autonomes créés en 1965 souffrent d'un mode de gouvernance insatisfaisant, de la faiblesse des dessertes intermodales, de l'absence d'unité de commandement sur certains terminaux et d'un engagement insuffisant de l'Etat. La loi de 2008 vise à redresser la compétitivité dégradée des ports français et leur permettre de tirer profit de la mondialisation des échanges maritimes. Le texte recentre l'activité des ports autonomes, rebaptisés Grands Ports Maritimes, sur leurs missions principales: assurer l'accès maritime, la sécurité et la sûreté, aménager le domaine portuaire et gérer les dessertes fluviales et terrestres; élaborer la politique tarifaire. Il simplifie l'organisation de la manutention portuaire grâce à la mise en place d'opérateurs intégrés de terminaux, responsables de l'ensemble des opérations, auxquels les ports transfèrent l'outillage* ». C Revet, rapport n°331 (2007-2008) fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 14 mai 2008.

En raison de l'importance économique des ports, il faut toutefois essayer de trouver un compromis entre les activités portuaires et la protection de l'environnement.

La protection de l'environnement a toutefois un coût significatif pour les gestionnaires de ports.

L'Union Européenne tente dans la mesure du possible d'essayer de concilier les intérêts de chacun, entre protection et préservation des espaces naturels littoraux, et activités portuaires sources d'économie et de développement pour un pays.

Les ports constituent un espace partagé dans la mesure où il existe une cohabitation d'usages entre les activités portuaires et les activités économiques liées à la mer et à la ville.

Cette cohabitation constitue une contrainte pour la gestion, l'aménagement et les projets d'extension des ports, ainsi que les nombreuses mesures législatives mises en place pour atteindre un objectif qualité⁶⁷⁸.

La réforme des ports a été une nécessité pour la continuité des ports et un souffle nouveau pour la politique portuaire française au regard du droit européen et environnemental.

En octobre 2008, un rapport de la Commission Maritime Française annonçait qu'il fallait que la France ait une vision maritime.

En décembre 2008, aux assises de la mer au Havre, les représentants du Gouvernement annonçaient que la France avait besoin d'une stratégie maritime et qu'il fallait présenter un plan mer.

Au printemps 2009, le Ministre Borloo lançait la phase 1 du Grenelle de la mer pour Paris et les régions maritimes.

En juillet 2009, le Président de la République, M. Sarkozy, voulait « *réparer un oubli historique, l'oubli trop long qu'a fait la France de sa vocation maritime* ».

⁶⁷⁸ L'objectif de la démarche qualité se veut donc de concilier le développement économique et social avec la gestion environnementale des ports et impose la mise aux normes des équipements et investissements portuaires: les ports doivent être équipés d'une station de pompage pour les eaux noires et grises, de systèmes de collecte et de gestion des déchets (tri sélectif), ainsi que de tout autre équipement de prévention contre les pollutions (au niveau des stations avitaillement, etc.). www.portspropres.org

En décembre 2009, aux assises de la mer à Brest, le Président de la Commission Maritime Française voulait que « *chacun retienne son souffle et commence à croire à l'émergence très prochaine d'une stratégie maritime* ».

M. Fillon, premier Ministre, voulait que « *notre politique maritime soit opportuniste et dynamique. Elle doit allier développement économique et préoccupation écologique* ».

Chacun souhaite et crie ouvertement à une volonté de développement des ports et la mise en place d'une réelle stratégie maritime et portuaire en France, en adéquation avec les normes européennes et environnementales. Mais en deux ans, les volontés de tous sont restées lettre morte et l'avancée se fait presque en marche arrière.

L'entrée du privé dans les ports apportera certainement une stabilité sociale nécessaire et indispensable pour répondre à la concurrence des voisins et même des entreprises étrangères qui veulent s'implanter dans nos ports.

Mais le privé va faire changer les comportements français et notre indéfectible relation sentimentale avec le service public⁶⁷⁹.

La mise en concurrence de nos services publics doit se faire dans le temps, de façon à accepter cette modification, mais ce changement doit aussi se faire rapidement afin de répondre aux attentes des clients et afin de ne pas passer à côté d'une opportunité économique majeure pour le territoire français tout entier.

⁶⁷⁹Ainsi, sur la côte d'Opale, lors des assises du littoral qui se sont déroulées début mai 2011, les débats ont fait ressortir une concurrence franco-française entre les trois ports et Eurotunnel. Le président du conseil régional, M. Delebarre, a proposé la mise en place d'un pôle métropolitain, sous forme d'EPIC, qui se saisirait de l'avenir économique de la côte d'opale, et notamment de ses trois ports qui sont aux vues de tous complémentaires de par leur finalité. Là où la France cherche encore ses marques, les voisins du Bénélux en sont déjà à leur deuxième décennie où le privé et la concurrence font loi. Récemment, le projet Seine-Nord Europe, qui a pour objectif de mettre en relation des ports français avec certains ports Belges.

Glossaire

art	Article
BOT	Boat OperateTerminal
CA	Cour d'Appel
CAA	Cour Administrative d'Appel
CC	Conseil Constitutionnel
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CE	Conseil d'État
CE	Communauté Européenne
CEE	Communauté Économique Européenne
CET	Convention d'Exploitation de Terminal
CG	Conseil Général
CIADT	Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
CJUE	Cour de Justice de l'Union Européenne
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
COM	Communication
concl	Conclusion
COP	Convention d'Outillages Publics
CPM	Code des Ports Maritimes
CR	Conseil Régional
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
DGITM	Direction Générale des Infrastructures, des transports et de la Mer

DMF	Droit Maritime Français
EVP	Équivalent Vingt Pieds
GAJA	Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative
GIZC	Gestion Intégrée des Zones Côtières
GPMD	Grand Port Maritime de Dunkerque
ISEMAR	Institut Supérieur d'Économie Maritime
JO	Journal Officiel
JORF	Journal Officiel de la République Française
MEDDTL	Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement
PA	Port Autonome
PACA	Provence Alpes Côte d'Azur
PAD	Port Autonome de Dunkerque
PIN	Port d'Intérêt National
POLMAR	POLLution MARitime (plan d'intervention contre les pollutions maritimes et terrestres)
Rec	Recueil
RFDA	Revue Française de Droit Administratif
SA	Société Anonyme
SEVESO	sites et industries classés dangereux
SIEG	Service d'Intérêt Économique Général
SIG	Service d'Intérêt Général
SMVM	Schéma de Mise en Valeur de la Mer
SPA	Service Public Administratif
SPIC	Service Public Industriel et Commercial
TC	Tribunal des Conflits

TPICE Tribunal Pénal de la Communauté Européenne

UE Union Européenne

Bibliographie

OUVRAGES

Arbousset J, « Droit administratif des biens: domaine des personnes publiques... », studyrama, p.31.

Baudelaire JG, « Administration et exploitation portuaires », éd. Eyrolles, coll. "BCEOM", 1979.

Bécet JM et Rézenthel R, « Dictionnaire juridique des ports maritimes et de l'environnement littoral », Presses Universitaires de Rennes, 2004. 367.p.

Bécet JM, « L'aménagement du littoral », PUF, 1987, coll. « Que sais-je ? ».

Benoît FP, « Droit administratif », p.803 et s.

Bettinger C, « La concession de service public et de travaux publics », Berger-Levrault, Paris, 1978, 255.p.

Bordereaux L,

-« Le service public portuaire français », colloque du 8/11/2004 à La Rochelle.

-« Service public et manutention portuaire », Presses universitaires du Septentrion, 1999.

Braconnier S, « Droit des services publics », PUF, novembre 2003.

Calderaro N,

- « Droit du littoral », éd. Le Moniteur, coll. « L'actualité juridique », 1993.
- « Loi littoral et loi montagne », éd. EFE, 1998.

Célérier A, « Les ports maritimes », PUF, coll. « Que sais-je ? », 1965.

Chapus R, - « Droit administratif général », Tomes I et II, Montchrestien, 2002.

Chérot JY, « Droit public économique », Economica, 2002.

Chevallier J,

- « La mutation des postes et télécommunications », AJDA 1990, p.667.
- « Le service public: que sais-je? », 1987.

Coquelin C et Guillaumin G, « Dictionnaire de l'économie politique », 1854.

Corruble Ph. « Le droit communautaire de la concurrence appliqué aux activités portuaires », DMF n°623, 2002, p.68 et 160.

Coudeville A, « Les concessions de service public des collectivités locales », Sirey, Paris, 1983, 199.p.

Coulombié H et Redon JP, « Le droit du littoral, domaine public maritime, la loi littoral, les ports maritimes », éd. Litec, 1992.

Debie J et Ruby C, « Approches des réformes portuaires européennes et nord américaines, éléments de réflexion pour la politique portuaire française », INRETS, avril 2009.

Delvolvé P, « Service public et libertés publiques », RFDA, 1985, p.1.

Droit Maritime Français, « Le droit communautaire et le financement des ports », 2002, p.274.

Douence JC, « Les contrats de délégation de service public », RDP, 1993, p. 936.

Dufau J, « Le domaine public : composition, délimitation, protection, utilisation », Le Moniteur, 2001.

Faugère JP et Laferrière FJ, « Europe: enjeux juridiques, économiques et de gestion », éd L'Harmattan, p.217.

Fournis Y, « Les régionalismes en Bretagne », Presses universitaires européennes, Bruxelles, 2006.

Gallo M, « La révolution française: aux armes citoyens », éd. Xo, février 2009.

Gilli JP et divers, « La continuité des services publics », 1973.

Gros M, « Droit administratif, l'angle jurisprudentiel », éd. Logiques juridiques, novembre 2000, section 4, p.102.

Grosdidier de Matons J,

-« Le régime administratif et financier des ports maritimes », librairie générale de droit et de jurisprudence, 1969.

-« Droit, économie et finances portuaires », Presses de l'école nationale des ponts et chaussées, 1999.

Groud H, « Mutations du service public et territoires », éd. L'Harmattan, 1999.

Hassenteufel P, « Administrer l'Union Européenne », politique européenne n°11, éd. L'Harmattan, octobre 2003.

Jourdan JB, « La formation du concept de service public », RDP 1987, p.89.

Lamarque JM, « L'application du droit privé aux services publics administratifs », 1960.

Lannes J, « Les contraventions de grande voirie », éd. L'actualité juridique, 1971. p.6.

Lhuillier CE, « Nouvelles réflexions sur le service public », D, 1957, Chr p.71.

Lombard, « Les transformations du secteur postal: aspects institutionnels », Cours de droit public de l'Économie, Univ Panthéon Assas Paris II.

Marty F, Voisin A et Trosa S, « Les partenariats public privé », ISBN 2-7071-4655-2, éd. La Découverte, Paris, 2006.

Masson P, « Histoire du commerce français dans le levant du XVIIe siècle », Ed.

Hachette, 1897.

Mathieu B, « Les rapports normatifs entre le droit communautaire et le droit national », PUF revue française de droit constitutionnel, 2007/4, n°72, p.675 à 693.

Maurize B, « Les ports maritimes », rapport présenté devant le Conseil économique et social : JOCES 1983, n° 18, p.8.

Mesnard AH et Rezenthel R, « Droits maritimes » Tome II, « Droit du littoral, droit portuaire », éd. Juris-service, 1995.

Muscat H, « Le droit français de la responsabilité publique face au droit européen », éd L'Harmattan, 2001.

Pardessus JM, « Traité des servitudes », éd Dalloz, 1806, tome 16, p.374.

Proudhon V,

- « Traité du domaine public », Victor Lagier, 1833.

- « Traité des droits d'usufruit, d'usage, d'habitation et de superficie », 5 tomes, librairie de jurisprudence de Tarlier H, 1833.

Rivero J et Waline J, « Droit administratif », éd. Dalloz, 1998, partie 3, titre 1, chap 2 relatif au service public, p.429.

Sandevor P, « Les vicissitudes de la notion de service industriel et commercial », Mél Stassinopoulos, 1974, p. 317.

Stirn B, « La conception française du service public », CJEG 1993, p.299.

Truchet D, « Label de service public et statut de service public », AJDA 1982, p.427.

MEMOIRES ET THESES

Feldman G, « Les remises en cause de l'Etablissement public », Vie publique; « L'ordre juridique communautaire détruit-il la personnalité morale de droit public? », Univ Paris 2, 20 février 2008.

Frémont T, « Conteneurisation et mondialisation. Les logiques des armements de lignes régulières », texte d'habilitation à diriger des recherches, Université de Paris I Panthéon Sorbonne, UFR de géographie, soutenue le 1er décembre 2005.

Giollo F, « Les conséquences de la réforme portuaire sur les entreprises de manutention », p. 21 et s, mémoire de master II droit maritime et transports, université d'Aix Marseille, année universitaire 2008-2009.

Gueguen G, « Vers une politique portuaire commune », mémoire de DEA de droit communautaire, Université de Rennes II, oct. 1993.

Guerlet G, « La gestion intégrée des ports de plaisance et l'impact de ces installations portuaires sur l'environnement », mémoire de DESS droit des zones côtières, ULCO, Faculté de droit de Boulogne sur mer, septembre 2003.

Meur-Ferrec C, « De la dynamique naturelle à la gestion intégrée de l'espace littoral: un itinéraire de géographe », document présenté en vue de l'habilitation à diriger des recherches, université de Nantes, décembre 2006.

Oudart E, L'Hopitault JC, Delattre JM, « Etude des polluants associés aux déblais de dragage, devenir après clapage en mer », institut pasteur de Lille, service eau environnement, IFREMER, contrat EPR, n°86-31-10, octobre 1987.

Rosgovas J, « L'utilisation du domaine public portuaire », mémoire de Master II droit maritime et des transports, CDMT, 2005.

Trujillo L et Nombela G,« La privatisation et la réglementation de l'industrie portuaire », Université de Las Palmas de Gran Canaria, 1998.

RAPPORTS ET COLLOQUES

Bauby P, « L'évolution de la pensée en matière de services publics au niveau européen », IRG, 2005.

BCEOM / KERN, « Rapport d'étude de faisabilité Calais Port 2015 », 2005.

Besselat JY, « Rapport sur le projet de loi portant réforme portuaire », juin 2008.

Bessineton C, « La création de vasières artificielles dans l'estuaire de la Seine », dans « Les estuaires français, évolution naturelle et artificielle », Auger C et Verrel JL, actes de colloques n°22, éd. IFREMER, 1998.

Bonnot Y, « Pour une politique globale et cohérente du littoral français », la documentation française, 1995.

BP2S, Actes de la conférence « Les autoroutes de la mer », p.15 à 18, « Les enjeux du transport », 10 décembre 2009.

Calais port 2015, dossier du débat public 2009.

CATRAM:

- « Etude d'actualisation des perspectives de trafic transmanche du port de Calais », avril 2009.

- « Note sur la prospective ferroviaire 2050 : desserte ferroviaire des ports du Nord-pas de calais », mars 2009.

CGPC, « Rapport Démarche prospective transports 2050 », Conseil Général des Ponts et Chaussées , mars 2006.

Charlier J et Lavaud-Letilleul V, « L'aménagement des terminaux à conteneurs de la rangée nord: l'expérience comparée de Rotterdam et d'Anvers », Séminaire Maritime INRETS EMAR/Equipe Maritime DEST, Université de Montpellier III, 25 juin 2004.

Colloque de Montpellier, « La grève dans les services publics », n°5, 1988, p 805 et s.

Colloque « Assemblée Nationale sur l'avenir du commerce hors taxe », 28 janvier 1999.

Conseil Général des Ponts et Chaussées, « La modernisation des ports autonomes », inspection générale des finances, Conseil Général des Ponts et Chaussées, juillet 2007, ref. 084000035, 136.p.

Conseil Régional Haute Normandie, « Evaluation de la contribution des actions du contrat de plan Haut Normand 2000-2006 à la mise en œuvre du plan de gestion globale de l'estuaire de la Seine », 2006.

Corlay JP, « L'analyse intégrée des zones côtières, place et démarche du chercheur », séminaire de l'UMR 6554, analyse et gestion des zones côtières, CNRS, Nantes 1998.

Coulombié H, « L'aménagement du littoral et la protection de l'environnement », colloque de l'association « Droit littoral et mer », revue de droit maritime et aérien de la faculté de droit et des sciences politiques de l'université de Nantes, octobre 1991, p.11 à 33.

Cour des comptes:

- « Les ports français face aux mutations du transport maritime: l'urgence de l'action », la politique portuaire française, juillet 1986.

- « Application de la loi du 29 juin 1965 sur les ports maritimes autonomes », rapport pour 1990.

-« Les ports français face aux mutations du transport maritime: l'urgence de l'action », la documentation Française, rapport de juillet 2006.

- « La politique portuaire française », rapport pour 1998.

-« La réforme de la politique portuaire », octobre 1999.

Cousquer Y, « Regards sur la place de la compétitivité des ports français dans le système européen – entre rétrospective et prospective », réunion DGMT, 9 octobre 2006

DATAR:

-« Construire ensemble un développement équilibré du littoral », la documentation française, 2004.

- « Dossier de presse du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 27 juillet 1999- 2e partie », Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 1999.

- « Pour un plan stratégique intégré du littoral français », rapport au Ministre chargé de la Ville et de l'Aménagement du Territoire, Gachelin C, Paris, 1992, p.72.

Dauvin JC, « Patrimoine biologique et chaînes alimentaires », fasc n°7, éd. IFREMER.

DDE de la Guadeloupe, « Gestion et développement équilibré du littoral guadeloupéen », SERAU, 2008.

Debrie J et Ruby C, « Approche des réformes portuaires européennes et nord américaines, éléments de réflexion pour la politique portuaire française », INRETS synthèse réalisée dans le cadre des études centrale de la DGMT (programmation 2008), MEEDDAT, avril 2009.

Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne, « Rapport d'information déposé sur la proposition de directive concernant l'accès au marché des services portuaires », (COM [2001] 35 final/E 1702), Paul D, député, Assemblée Nationale, décembre 2001.

Delmon J, « Partenariat public-privé dans le secteur des infrastructures », guide pratique à l'attention des décideurs publics, PPIAF, 2010.

Direction des affaires financières et des entreprises, comité de la concurrence, groupe de travail n°2 sur « La concurrence et la réglementation, la concurrence dans les ports et services portuaires », DAF/COMP/WP2/WD (2011)23, 27 juin 2011.

DIREN, « Atlas des Paysages de la Région Nord-Pas de Calais », Etude AERNOUTS 2005.

Dolto G, « Nautisme et environnement, état des lieux et recommandations, mise à jour du rapport de 1992 objectif rejet zéro, première partie, impact de la pratique du nautisme », conseil supérieur de la navigation de plaisance et des sports nautiques, ass plénière, 21 novembre 2007.

Duchateau H, « Projet d'infrastructures de transports liés au développement des ports belges en Wallonie et en France », TRATEC.

Économie de la mer, colloque sur « Les investissements portuaires en Europe, comment prendre en compte les contraintes environnementales? », 2012.

Keller F, « L'application du droit communautaire de l'environnement: de la prise de conscience à la mobilisation des acteurs », rapport n°20, rapport de la commission des finances du sénat, 12 octobre 2011.

Kovar R et Simon D, « Service public et Communauté européenne: entre l'intérêt général et le marché », colloque de Strasbourg d'octobre 1996, la documentation française, Paris, 1998.

Lepage A, « Aménagement d'un port d'escale au quai », étude d'impact sur l'environnement, mars 2006.

Livre blanc sur les services d'intérêt général, Com/2004/0374.

Livre bleu des engagements du Grenelle de la mer, rubrique « Transports, ports, industrie navale », juillet 2009.

Livre vert du 10 décembre 1997 relatif aux ports et aux infrastructures maritimes, COM 97/678 final.

Marnot B, « Les grands ports de commerce français et la mondialisation du XIXe siècle », PU Sorbonne, septembre 2011.

Martre H, « Intelligence économique et stratégies des entreprises », commissariat général

au plan, rapport du groupe de travail présidé par H Martre, février 1994.

Massion M, « Situation des ports maritimes français au regard des ports du Benelux », rapport d'information du Sénat n°295, 1997/1998.

Ministère du développement durable, des transports et du logement:

-« Les handicaps des ports français », fiche 4, Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, Direction du Transport maritime, des ports et du littoral, février 2002.

-« Lettre de mission relative au plan de gestion globale de l'estuaire de la Seine », METL et MATE, Paris, 22 mars 2001.

-« L'étude d'impact sur l'environnement », P. Michel, responsable du service environnement de BCEOM, 2001.

-« Organisation et fonctionnement des grands ports européens », Bolliet A, Lafitte M, Gressier R, rapport sur la modernisation des ports autonomes, Genevois R, annexe V, juillet 2007.

-« Bilan annuel des ports maritimes et voies navigables », résultats du 8 mars 2011.

-« Guide contre les pollutions de faible ampleur », CEDRE, Ministère des transports et de la Défense nationale, Janvier 2007.

-« L'évolution des ports dans un monde concurrentiel », Gestion de la Division des Transports de la Banque Mondiale, janvier 2001.

Montel Dumont O, « Les services publics », chap 2: « Les services publics face aux mutations économiques et sociales », n°339, La Documentation Française, juillet/août 2007.

ODYSSEE DEVELOPPEMENT, « Actualisation des études de trafic préalables au lancement des investissements Calais Port 2015 », rapport avril 2009.

Parlement Européen, Direction Générale des politiques internes de l'Union, « Aides d'État à destination des ports maritimes de l'UE », département thématique B: politiques structurelles et de cohésion, transport et tourisme, 2011.

PREDIT, Programme de Recherche et D'Innovation dans les Transports, Rapport prospective fret 2030, juillet 2008.

Préfecture de la région Haute-Normandie, « Expérimentation pour une gestion intégrée de l'estuaire de la Seine », proposition conjointe présentée à la DIACT dans le cadre de l'appel à projets sur la GIZC, 2006.

Projet « Climeport »: « Protection de l'environnement et promotion d'un développement durable – promotion des énergies renouvelables et amélioration de l'efficacité énergétique » programme MED 2007/2013, axe 2 objectif 2.

Rémy N et H, « La nouvelle donne des ports français », conférence du Groupe X-mer, janvier 2012.

Revet C:

-« Les ports français: de la réforme à la relance », rapport d'information du sénat n°728, fait au nom de la Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, déposé le 6 juillet 2011.

- Rapport n°331 (2007-2008) fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 14 mai 2008.

Saintillan C, « Les nouveaux enjeux de la logistique », acte de colloque, grande arche de la défense, 17 juillet 2009.

Viala G et Guillemot B, « Pour une stratégie portuaire dans une région maritime », Conseil économique et social, section mer littoral, conseil économique et social de Bretagne, chap I, 1e: « Le port est un espace d'interface », janvier 2006.

Vie publique, la politique portuaire, « La manutention portuaire, un statut hérité de la seconde guerre mondiale », in « L'évolution des ports autonomes: 1947-2008 », chap 1, mis à jour le 11 décembre 2008.

Voies Navigables de France, Rapport provisoire d'étude sur « Le recalibrage du Canal de Calais », janvier 2009.

ARTICLES, CONTRIBUTIONS, INTERVENTIONS

Agence de l'eau RMC, BCEOM,

- « Impact de la plaisance sur la qualité des eaux du littoral méditerranéen », 64350 C/PM, mars 1997.

- « Impact de la plaisance sur la qualité des eaux du littoral méditerranéen », section 2: « Le bateau, équipements, entretien et fonctionnement », 64350 C/PM, mars 1997.

- « Impact de la plaisance sur la qualité des eaux du littoral méditerranéen », section 3: « Le plaisancier et ses pratiques au port et au mouillage », 64350 C/PM, mars 1997.

AIVP, « Port et environnement: l'exemple italien ». janvier 2011. source: sustainable ports – strategic actions to support italian national objectives for the year 2020; portus n°20, Rete, p.70-73, octobre 2010.

BCEOM, « Le management environnemental des ports de plaisance », guide de la commission RAMOGE, 2001.

Belleret R, « La régionalisation de la SNCF ouvre un nouvel âge du transport de proximité », 1998.

Bergano C, « Les coûts de passage portuaire des navires porte-conteneurs utilisés sur les lignes régulières entre l'Europe et l'extrême orient », note de synthèse du SES, juillet- août 2002 .

Broussolle D, « Les métamorphoses du statut de la concurrence dans les traités européens ». Bulletin de l'observatoire des politiques économiques de l'Europe, n°24, été 2011.

Cluster maritime français, « Contribution à la réflexion sur l'évolution des ports autonomes », juillet 2007.

CNUCED, « Monographie sur la gestion portuaire, mesures et évaluation du rendement et de la productivité d'un port », G de Monie, 1988.

Collet P, « Le report modal, une idée simple mais difficile à mettre en œuvre », dossier la logistique, 21 mars 2011.

Comtois C, Slack B, « Innover l'autorité portuaire au 21e siècle: un nouvel agenda de gouvernance », les cahiers scientifiques du transport, n°44/2003, université de Montréal. 2003.

Coulombié H, « La loi littoral, l'environnement et le juge », gazette du palais, gazette de l'environnement, n°175 et 176, p.26 à35, juin 1998.

Droit Maritime Français, « Concept de gestion intégrée des zones côtières en droit international, communautaire et national », n°657, 2005.

Fondation R Schuman, « Droit communautaire, service public et concurrence », centre de recherches français sur l'Europe, supplément n° 203 du 14 mars 2005.

Foucher J, « Valorisation des déblais sableux de dragage portuaire en France métropolitaine », IFREMER, juin 2005.

Gallimard R, « Réhabilitation des friches industrielles et zones d'activités à Marseille », revue Rives Nord Méditerranéennes, n°4/2000, « Industrie, Ville Territoires en Provence ».

Hervouët F, « L'utilité de la notion d'aménagement spécial dans la théorie du domaine public », RD publ. 1983, p.135.

ISEMAR,

-Note de synthèse n°39, R Lacoste, N Terrassier, « La manutention portuaire conteneurs: les opérateurs internationaux – perspectives européennes », ISSN: 1282-3910, novembre 2001.

-Note de synthèse n°47, N Terrassier, « Ports et régionalisation », septembre 2002.

-Note de synthèse n°71, « Panorama des ports de commerce mondiaux 2003 », janvier 2005.

-Note de synthèse n°91, R Lacoste, « Les nouvelles échelles du transport maritime », janvier 2007.

-Note de synthèse n°97, « Le financement des lignes de cabotage maritime », septembre 2007.

-Note de synthèse n°101, « Le feederling, marché spécifique de la conteneurisation », janvier 2008.

-Note de synthèse n°109, M DOUET et E GAMBET, « Gouvernance et décentralisation portuaire: où en est-on? », CETE de l'ouest, ERA Fret, novembre 2008.

-Note de synthèse n°135, P Tourret, R Lacoste, « Rotterdam, le méga port européen », mai 2011.

-Note de synthèse n°137, « Ports et industries en France », septembre 2011.

-Journal de la marine marchande, « Les plus grands ports maritimes mondiaux », 2011.

Lajoie C, « Le critère de l'aménagement spécial dans l'acceptation du domaine public », Droit et Ville n° 56/2004, p.139.

Lechner G, « Le fleuve dans la ville, valorisation des berges en milieu urbain », note de synthèse, direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, centre de documentation de l'urbanisme, octobre 2006.

Levêque L, « Le nouveau rôle des autorités portuaires dans l'adaptation des clusters aux enjeux de la globalisation », espace politique, janvier 2012.

Maurel F, « Evolutions locales de l'industrie 1982-1992 et convergence régionale », Économie et prévisions, n°131, 1997.

Mauvais JL, « Les ports de plaisance, impact sur le littoral », IFREMER, 1991.

Mer et marine, « Le porte conteneur CMA CGM et les lignes Asie-Europe », 4 mai 2009.

Ministère de l'Équipement, des transports et du logement, direction du transport maritime, des ports et du littoral, « Ports maritimes de commerce », revues Lloyd, JMM, février 2002.

Rezenthel R:

- « Le régime juridique des ports départementaux et communaux », DMF 1985, p.131.
- « L'utilisation des ports départementaux et communaux après les lois de décentralisation », RFD adm. 1985, p.374.
- « L'accostage et l'amarrage des navires dans les ports maritimes », DMF 1985, p.705.
- « La responsabilité du concessionnaire d'outillage public », DMF 1986, p.515.
- « La loi "littoral" et les ports maritimes », RFD adm. 1986, p.703.
- « Les officiers de port et le droit communautaire », Rev. navigation, ports et industries. 1992, p.289.

- « Le cabotage maritime et la défense des intérêts portuaires », DMF 1991, p.620.
- « La desserte portuaire des pays dans le littoral », Rev. Navigation, ports et industries. 1992, p.772.
- « Les ports maritimes et la protection de l'environnement », Rev. Navigation, ports et industrie. 1993, p.425 et 522.
- « La gestion privative de terminaux dans les ports », Journal de la Marine marchande 3 déc. 1993, p.2969.
- « Le régime juridique de l'eau dans les ports maritimes », Petites affiches, 3 août 1994, p.17.
- « Le service public portuaire », Ann. droit maritime 1995, p.61.
- « Le droit portuaire : une branche du droit qui s'affirme », DMF 1995, p.939.
- « Les autorités portuaires face aux privilèges des propriétaires de navires », DMF 1996, p.513.
- « Les autorités portuaires face à l'immobilisation forcée des navires », DMF 1996, p.654.
- « La fouille des véhicules, colis, navires... dans les zones portuaires », DMF 1996, p.759.
- « Les régimes portuaires dans le monde », DMF 1996, p.1163.
- « Les concessions portuaires », DMF 1997, p.188, 294 et 410.
- « Le blocage des ports et l'État de droit », DMF 1998, p.75.
- « Le port maritime à la recherche de son identité », Rev. Espaces et ressources maritimes, éd. Pédone, 1998, n°12, p.167.
- « L'autorité portuaire et le régime juridique de la garde »: DMF 1998, p.179.
- « L'organisation de la manutention portuaire après la réforme », Mélanges E. Langavant, éd. L'Harmattan 1999, p.349.
- « Quinze ans de décentralisation en matière portuaire », DMF 1998, p.1084.
- « Un demi siècle de droit portuaire », DMF 1999, p.236.

- « Les ports de plaisance et le droit communautaire », DMF 1999, p.1033.
- « La répartition des compétences juridictionnelles pour les litiges portuaires », DMF 2000, p.160.
- « L'accès au port des navires en détresse », DMF 2000, p.276.
- « La liberté de gestion du domaine des ports maritimes autonomes », DMF 2000, p.588.
- « Le droit d'amarrage pour les associés de sociétés concessionnaires de ports de plaisance », DMF 2000, p.757.
- « Le Code des ports maritimes, un exemple d'archaïsme juridique », Ann. droit maritime 2000, p.321.
- « Les voies portuaires », Ann. voirie et env. 2000, n°54, p.12.
- « La répartition des compétences administratives dans les ports maritimes », Ann. voirie et env. 2000, n°56, p.16.
- « Le service public portuaire sous l'emprise du droit communautaire », DMF 2001, p.420.
- « Le régime d'exploitation des terminaux portuaires », Mélanges, Bonassies P, éd. Moreux, p.291.
- « L'extension de la décentralisation des ports maritimes », DMF 2002, p.483.
- « Les chambres de commerce et d'industrie concessionnaires de l'outillage public portuaire », DMF 2002, p.85.
- « Les ports maritimes et le bicentenaire du Code civil », DMF 2004, p.78.
- « L'exercice des pouvoirs de police dans les ports maritimes », DMF 2004, p.387.
- « La participation des personnes de droit public dans le capital des sociétés occupant le domaine public portuaire », AJDA 2004, p.573.
- « Le régime juridique de la garde dans les ports de plaisance », DMF 2004, p.751.
- « La loi du 13 août 2004 et l'extension de la décentralisation », DMF 2004, p.814.

Romana LA, « Les grands estuaires français », IFREMER, direction de l'environnement et de l'aménagement littoral, publié dans la revue Equinoxe, spécial environnement littoral, n°47-48, mars avril 1994

Villes, rail et transports, « Le parlement européen adopte les corridors de fret », 14 juillet 2010

ARTICLES DE PRESSE

Les Échos, « Bruxelles veut supprimer la garantie illimitée de l'État », n°19759 du 26 septembre 2006.

Écho des CCI, , Mercier C, « Développement territorial, publication de la direction des politiques territoriales », n°21, avril 2011.

Express, « Les ports français de nouveau en grève », publié le 4 février 2011.

Figaro, FALLETTI S, « Le port de Marseille rétrograde encore en Europe », 31 janvier 2011.

Le marin, « Le port de Bayonne », 13 février 2009.

Libération, « Au Havre, on ne sera plus dockers de père en fils », 7 février 1997

Nord Littoral, « Projet du canal Seine-Nord », mars 2011.

WEBOGRAPHIE

www.anel.fr

www.antwerperten.be site du port d'Anvers,

www.autoritedelaconcurrence.fr

www.bretagne.fr

www.ccomptes.fr rapport de la cour des comptes relatif à la tutelle des CCI. 2009.

www.cluster-maritime.org

www.cotedopale.cci.fr

www.developpement-durable.gouv.fr, rubrique transports, dossier canal seine nord europe

www.dgcl.interieur.gouv.fr

www.douane.gouv.fr

www.ffports-plaisance.com

www.ffports-plaisance.com .

www.infomare.it , « La politique portuaire française », 2^o, « La réforme de la manutention portuaire », forum of shipping and logistic, 29 février 2012.

www.insee.fr

www.isemar.asso.fr/fr/ressources/notes.php Note sur Détroit du Pas de Calais, ISEMAR, mai 2009.

www.isted.com « Les caractéristiques de l'entreprise portuaire », groupe portuaire, pôle transport, ISTED.

www.ligurianports.it

www.nordpasdecals.fr/environnement/priorites.asp Syndicat Mixte de la Côte d'Opale, 2003, Trame Verte et Bleue du Nord-Pas de Calais, Région Nord-Pas de Calais.

www.nordpasdecals.fr/sradt/intro.asp Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), Région Nord-Pas de Calais, 2006.

www.nordpasdecalais.fr/srt/intro.asp Schéma Régional des Transports (SRT), Région Nord-Pas de Calais, novembre 2006.

www.pavillonbleu.org

www.pays-du-calais.fr/1scot_c.html Schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Pays du Calaisis.

www.port.fr/pdf-presentation.html. « Les ports français dans le monde du XXI^e siècle ».

www.portcamague.fr

www.portgot.be

www.ports-developpementdurable.com/2011/RES/A2_VIGNE;PDF;

www.ports-propres.org

www.ports-propres.org/odyseea-ports-propres.php

INDEX ALPHABETIQUE

(Les chiffres renvoient aux pages)

A

Aires de carénage: 95, 106, 107.

Aires marines: 102.

Amendes: 103, 241.

Appontement: 72, 69, 226.

Armateurs : 35, 56, 72, 76, 79, 131, 142, 143, 158, 168, 199, 207, 215.

Armement: 70.

B

Balisage: 28.

Bateau: 9, 62, 85, 223, 236.

BCMO: 161, 204.

Biodiversité: 87, 90, 101.

C

Cargaison: 78, 88, 228, 237.

Carte G: 59, 60, 205.

Chaîne de transport: 58, 69, 151, 176, 203.

Clapage: 94, 104.

Concession d'outillage public: 11, 12, 115.

Conteneur: 56, 57, 64, 67, 75, 79, 105, 137, 138, 145, 174, 180, 242.

D

Déchets: 69, 85, 89, 91, 105, 222, 228, 232.

Dockers: 12, 31, 58, 131, 141, 148, 161, 168, 204.

Douanes: 129, 140, 176, 206, 210.

Dragage: 18, 69, 84, 94, 100, 194, 232.

E

Embarquement: 28, 72.

Escapes: 56, 63, 75, 79, 88, 92, 106, 141, 158, 197, 210, 228, 239.

Espace portuaire: 19, 20, 39, 68, 139, 140, 216, 240.

Estuaire: 18, 75, 83, 88, 138, 194, 228.

Exportation : 61, 73, 143, 158.

F

Ferry: 34, 97, 233.

Filière: 38, 66, 97, 167.

Friche portuaire: 62, 228.

G

GIZC: 93, 99.

Gouvernance: 16, 91, 123, 126, 146, 149, 153, 170, 178, 186, 242.

Grue: 28, 97, 188.

H

Hinterland: 19, 64, 67, 76, 139, 165, 196, 214, 240.

I

Industrialo-portuaire: 18, 138, 165, 185, 194, 215, 233.

Installations classées: 106.

L

Livre vert: 77, 142, 159, 214.

O

Officier: 28, 92, 228.

Outillage public: 11, 12, 27 et s, 115, 146, 173, 189, 197.

P

Pilotage: 28, 29, 43, 77, 183.

Place portuaire: 62, 67, 102, 147, 153, 175, 180, 211, 229.

Plaisance: 9, 10, 38, 87, 95, 102, 133, 135, 174, 207, 219, 222, 237.

Pollution: 10, 84, 93 et s, 104, 148, 223, 232.

Précaution: 93, 237.

R

Rade: 36, 63, 208.

Remorquage: 12, 30, 63, 69, 162, 169.

Report modal: 65, 86.

S

Service public portuaire: 11, 20, 24, 30, 49, 81, 118, 129, 145, 224.

SEVESO: 129.

Sûreté: 120, 140, 166, 173, 241.

U

Urbanisme: 86, 185, 218, 219, 224, 230.

Z

Zone industrielle: 9.

Zone portuaire: 81, 100, 235.

Table des Matières

**« La gestion des ports par une entité publique:
aspects européens et environnementaux »**

Remerciements	p 2
Avertissements	p 3
Plan	p 4
Introduction	p 8
Partie I: La remise en cause de l'approche traditionnelle de la gestion des ports par une entité publique	p 22
Titre 1: Les raisons de cette redéfinition: une refonte de l'approche classique par le droit européen et environnemental	p 24
Chapitre 1: Une approche traditionnelle bousculée par des causes liées au marché européen	p 25
Section 1: La remise en question de la définition du Service Public Portuaire par le droit européen	p 26
Paragraphe 1: L'approche française du Service Public Portuaire	p 26
Paragraphe 2: Une approche contestée par le droit européen	p 41

Section 2: La remise en cause de la gestion portuaire par la concurrence.....p 55

Paragraphe 1: Les handicaps des ports français.....p 55

Paragraphe 2: Des ports français soumis à la concurrence.....p 68

Chapitre 2: Une approche traditionnelle bousculée par des causes liées à l'environnement.....p 82

Section 1: La remise en cause de la gestion portuaire par les normes environnementales.....p 83

Paragraphe 1: Le retard français en matière environnementale.....p 83

Paragraphe 2: Des normes environnementales opposables aux ports.....p 88

Section 2: La protection de l'environnement comme frein au développement portuaire ?.....p 99

Paragraphe 1: La prise en compte du droit de l'environnement dans l'occupation du Domaine Public Portuaire.....p 99

Paragraphe 2: La prise en compte du droit de l'environnement dans le développement des activités portuaires.....p 103

Titre 2: Les conséquences d'une remise en cause de l'approche traditionnelle de la gestion des ports.....p 108

Chapitre 1: Le rôle de l'État contesté dans la gestion des ports.....p 109

Section 1: La remise en cause de l'intervention naturelle de l'État.....p 110

Paragraphe 1: Les moyens d'action de l'État modifiés en matière portuaire.....p 110

Paragraphe 2: Le nouveau rôle de tutelle de l'État dans la gestion portuaire.....p 118

Section 2: La libéralisation de la gestion portuaire.....p 121

Paragraphe 1: L'évolution de la gestion portuaire: du droit public vers le droit privé.....p 121

Paragraphe 2: L'ouverture à la concurrence des services publics portuaires.....p 127

Chapitre 2: Des évolutions dans la construction de la gestion des ports.....p 132

Section 1: Le transfert de compétences en faveur des collectivités territoriales comme renouveau de la gestion des ports.....p 133

Paragraphe 1: Le contexte législatif de la décentralisation portuaire.....p 133

Paragraphe 2: Les enjeux territoriaux des ports français.....p 137

Section 2: L'obligation de l'État de repenser sa politique portuaire.....	p 141
Paragraphe 1: La situation des ports autonomes avant 2008.....	p 141
Paragraphe 2: La réforme des Ports Autonomes de 2008: une réforme indispensable.....	p 145
Partie II: La recherche d'un nouvel équilibre dans la gestion des ports par une entité publique.....	p 151
Titre 1: Un nouvel équilibre quant aux intervenants dans la gestion des ports français.....	p 153
Chapitre 1: Le partenariat public/privé comme remède aux maux des ports français.....	p 154
Section 1: Les ports, un contexte économique particulier par la combinaison parfois confuse entre le public et le privé.....	p 155
Paragraphe 1: La réévaluation de l'implication du secteur public dans le développement portuaire.....	p 155
Paragraphe 2: Le renforcement de la compétitivité des ports dans le cadre d'une concurrence accrue entre les ports.....	p 157
Section 2: La nécessité de prendre en compte le port dans sa globalité.....	p 164
Paragraphe 1: Le port, un ensemble indissociable.....	p 164
Paragraphe 2: Le partenariat public/privé pour faire du port un enjeu de politique publique.....	p 166

Chapitre 2: Les nouvelles règles de gouvernance portuaire en France.....	p 171
Section 1: La gouvernance et la décentralisation portuaire.....	p 172
Paragraphe 1: Vers une nouvelle gouvernance s'appuyant sur des délégations de services publics renouvelées.....	p 172
Paragraphe 2: Les nouvelles trajectoires de la gouvernance portuaire.....	p 178
Section 2: Le régime juridique des Grands Ports Maritimes français.....	p 183
Paragraphe 1: L'évolution de la gouvernance et la spécialité des Grands Ports Maritimes.....	p 183
Paragraphe 2: Les modalités de gestion des Grands Ports Maritimes.....	p 188
Titre 2: Un nouvel équilibre dans la politique de gestion des ports français.....	p 191
Chapitre 1: Un nouveau souffle pour la politique portuaire française au regard du droit européen et environnemental.....	p 192
Section 1: Le développement des ports français dans une politique européenne environnementale.....	p 193
paragraphe 1: Un nécessaire regroupement de certains ports pour répondre aux attentes européennes et environnementales.....	p 194
Paragraphe 2: Les conventions de terminaux comme solution aux contraintes européennes et environnementales ?.....	p 197

Section 2: La nouvelle gestion financière des ports français pour répondre aux contraintes du droit européen et environnemental.....p 201

Paragraphe 1: La fiscalité du domaine portuaire et la gestion des investissements.....p 201

Paragraphe 2: Le financement des services portuaires par imputation des coûts réels sur les usagers de ports.....p 206

Chapitre 2: La relance de la politique portuaire française fondée sur la gestion intégrée et la conciliation avec l'environnement au regard du droit européen et environnemental.....p 212

Section 1: La gestion intégrée, nouvelle stratégie portuaire française pour répondre aux contraintes européennes et environnementales.....p 213

Paragraphe 1: L'intégration des ports dans des réseaux d'infrastructures intermodaux.....p 213

Paragraphe 2: L'aménagement intégré des ports français, nécessité européenne.....p 218

Section 2: La nécessité de concilier protection de l'environnement et développement portuaire.....p 225

Paragraphe 1: L'intégration des expériences environnementales dans le développement des ports.....p 225

Paragraphe 2: La recherche d'équilibre entre protection de l'environnement et développement portuaire.....p 230

Conclusion.....p 238

Glossaire.....p 246

Bibliographie.....p 250

Index alphabétique.....p 277

Table des Matières.....p 282