

AJDA 2005 p.2459**La réorganisation des compétences de police dans les ports maritimes**
Ordonnance n° 2005-898 du 2 août 2005. JO 3 août 2005, p. 12702**Jean Dufau, Agrégé des facultés de droit, professeur émérite des universités****L'essentiel**

Tout en maintenant les attributions dévolues à l'Etat par le code des ports maritimes pour toutes les autres opérations de police portuaire, l'ordonnance du 2 août 2005 a organisé un partage des responsabilités dans le cadre d'une distinction nouvelle entre « l'autorité investie du pouvoir de police portuaire » et « l'autorité portuaire », deux notions qui ont une existence et un contenu propres mais dont le sens est, à première vue, imprécis. Après avoir identifié les compétences respectives de ces deux autorités, on examinera le statut des agents chargés de les exercer.

En application de l'article 31 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le gouvernement a adopté l'ordonnance n° 2005-898 du 2 août 2005 portant notamment réorganisation des conditions d'exercice de la police dans les ports maritimes (à l'exclusion des ports militaires). Cette réorganisation, qui a donné lieu à une nouvelle rédaction de la partie législative du livre III de code des ports maritimes - dont le champ d'application territorial est plus large que les strictes limites administratives des ports -, présente un inégal intérêt.

On trouve, en effet, dans l'ordonnance une première série de règles définissant les compétences traditionnelles de l'Etat en matière de police maritime et qui sont, pour l'essentiel, la reprise de dispositions existantes issues de la loi du 22 juillet 1983 ou des anciens articles du code des ports maritimes (art. L. 324-2, L. 332-1 et L. 361-1).

Ces compétences étatiques concernent l'établissement des règlements généraux de police dans les ports ainsi que le régime général de transport et de manutention des marchandises dangereuses, la fixation des règles de sécurité et des mesures de sûreté portuaire et le contrôle de leur application, l'accueil des navires en difficulté, la police des eaux et de la signalisation maritime.

Ces compétences figurent désormais aux articles L. 302-1 à L. 302-3 du livre III.

Mais l'ordonnance comporte également des dispositions nouvelles qui trouvent leur justification dans la loi du 13 août 2004 (art. 30) transférant aux collectivités territoriales ou à leurs groupements les ports non autonomes relevant de l'Etat. La publication de cette loi impliquait la mise en place d'une répartition des compétences de police portuaire adaptée au nouveau contexte institutionnel.

C'est pourquoi, tout en maintenant les attributions dévolues à l'Etat par le code des ports maritimes pour toutes les autres opérations de police portuaire, l'ordonnance du 2 août 2005 a organisé un partage des responsabilités dans le cadre d'une distinction nouvelle entre « l'autorité investie du pouvoir de police portuaire » et « l'autorité portuaire », deux notions qui ont une existence et un contenu propres mais dont le sens est, à première vue, imprécis.

Dans ce qui va suivre, après avoir identifié les compétences respectives de ces deux autorités, on examinera le statut des agents chargés de les exercer.

Les compétences respectives de l'autorité portuaire et de l'autorité investie du pouvoir de police portuaire

Les opérations - juridiques et matérielles - de police portuaire sont réparties entre les deux autorités dans des conditions qui varient selon qu'il s'agit d'opérations de police dites « sensibles » ou « courantes ». Il existe cependant, dans certains domaines, une coopération entre les deux catégories de police.

Les missions de l'autorité investie du pouvoir de police portuaire

Ces missions concernent l'usage du plan d'eau des ports et le transport et la manutention des marchandises dangereuses.

La police de l'usage du plan d'eau s'étend aux chenaux d'accès et zones de mouillage situées en dehors de la limite administrative des ports (zone maritime et fluviale de régulation).

L'autorité investie du pouvoir de police portuaire règle le mouvement des navires dans les limites administratives du port ou de la zone de régulation. Elle autorise l'entrée des navires dans le port (avec éventuellement l'accord de l'autorité portuaire, v. plus loin).




Elle a la possibilité de subordonner l'accès au port à une visite préalable du navire et d'exiger le dépôt d'un cautionnement et, en cas de force majeure, de déroger à l'interdiction d'accès au port qui frappe les navires présentant un danger pour l'environnement.



Dans la zone portuaire de sûreté délimitée par le préfet et qui comprend à la fois le port dans les limites administratives et les zones terrestres contiguës, le préfet peut enjoindre à l'autorité investie du pouvoir de police portuaire d'interdire ou de restreindre les mouvements des navires dans cette zone ou encore d'ordonner leur expulsion.

L'autorité investie du pouvoir de police portuaire est chargée également de la police des marchandises dangereuses. Il lui appartient de veiller au respect des règles de manutention, de transbordement, de circulation, de stationnement, de dépôt ou d'entreposage de ces marchandises fixées par le règlement général de transport de manutention des marchandises dangereuses établi par le préfet.

Les missions de l'autorité portuaire

L'autorité portuaire exerce les polices « courantes » de l'exploitation du port et de la conservation du domaine public portuaire.

La police de l'exploitation du port comprend tout d'abord l'attribution des postes à quai. Etant rappelé que le stationnement d'un navire en bordure du quai d'un port est une utilisation commune du domaine public, soustraite en conséquence au régime de l'autorisation préalable (CE 2 juillet 2003, *Commune de Collioure*, Lebon tables p. 930  ; AJDA 2003, p. 2218, note J.-P. Markus ) et qu'il n'est pas possible de réserver aux entreprises chargées d'un service public de transport maritime le monopole de l'utilisation des ouvrages portuaires (CE 30 juin 2004, *Département de la Vendée*, AJDA 2004, p. 2216, note S. Nicinski  ; JCP A 2 novembre 2004, p. 1414, note M.-C. Rouault ; CJEG-RJE 2004, p. 487, concl. P. Collin, à propos d'une interdiction d'accostage applicable aux seuls navires des compagnies privées).

A la police de l'exploitation se rattache l'occupation des terre-pleins qui sont des surfaces aménagées dans les ports pour recevoir et stocker les marchandises (ou réparer les navires) et dont l'utilisation est soumise - tout comme l'occupation privative des postes d'amarrage (CE 29 novembre 2002, *Commune de Barcarès*, Lebon p. 419  ; AJDA 2003, p. 1016  ; DMF, p. 617, note R. Rezenthel et Gouville) - à la délivrance d'un contrat d'occupation (v. J. Dufau, *Le régime de l'occupation des terre-pleins*, *Le Domaine public*, n° 365, 5^e éd., p. 468).

La police de la conservation du domaine public portuaire a pour objet la répression des contraventions de grande voirie résultant soit de l'atteinte à l'intégrité matérielle du domaine, soit de la violation des mesures destinées à assurer la bonne utilisation du port telles que le stationnement sur les quais, terre-pleins des marchandises au-delà des délais réglementaires (le refus d'obtempérer aux signaux ou aux ordres émanant des officiers du port relève de la compétence de l'autorité investie du pouvoir de police portuaire).

L'ordonnance dresse la liste des agents compétents pour constater les contraventions et habilités à relever l'identité de leurs auteurs. L'ordonnance détermine aussi le montant des amendes susceptibles d'être infligées aux contrevenants en cas de violation des dispositions concernant la conservation du domaine public portuaire, l'exploitation du port ou l'usage du plan d'eau.

L'autorité portuaire exerce également la police des voies ferrées portuaires.

Il convient de préciser qu'indépendamment des contraventions de grande voirie, l'ordonnance a repris en les actualisant les sanctions pénales spéciales qui avaient été prévues par le code des ports maritimes. Ces sanctions qui relèvent de la compétence du juge judiciaire visent la signalisation maritime, les marchandises dangereuses, les déchets d'exploitation et résidus de cargaison, le chargement et déchargement des navires vraciers.

La coopération entre les deux autorités de police

Cette coopération revêt trois modalités principales :

- Dans les ports décentralisés où l'autorité investie du pouvoir de police portuaire et l'autorité portuaire sont distinctes (v. plus loin), l'entrée dans le port implique l'accord des deux autorités; cet accord est donné dans les conditions prévues par une convention.
- L'autorité portuaire doit fournir à l'autorité investie du pouvoir de police judiciaire les informations nécessaires à l'exercice de ses missions (situation des fonds dans le port et ses accès et état des ouvrages portuaires). Quant aux agents de l'autorité portuaire chargés de la manoeuvre des ouvrages mobiles, ils doivent respecter les instructions données par les représentants de l'autorité investie du pouvoir de police portuaire pour le mouvement des navires.
- Par ailleurs les règlements particuliers de police portuaire destinés à compléter les règlements généraux sont arrêtés conjointement par l'autorité portuaire et par l'autorité investie du pouvoir de police portuaire et, à défaut d'accord, par cette dernière autorité.

Les agents chargés des opérations de police portuaire

La répartition entre agents investis des pouvoirs de police portuaire et agents de l'autorité portuaire conduit à distinguer deux situations :

- Tantôt les opérations de police portuaire sont confiées à des agents différents.
- Tantôt ce sont les mêmes agents qui assurent l'ensemble des opérations.

Ports dans lesquels les autorités de police portuaire sont distinctes

Il s'agit des ports décentralisés dont l'activité dominante est le commerce ou qui accueillent des marchandises dangereuses.

Dans ces ports, les missions de police « sensibles » sont exercées par les représentants de l'Etat (officiers de port et officiers de port adjoints) qui peuvent, en cas de péril grave et imminent lorsque leurs ordres n'ont pas été exécutés, monter à bord et prendre ou ordonner les mesures nécessaires.

En revanche, dans l'ensemble des ports décentralisés (ports de commerce, ports de pêche et ports de plaisance), c'est l'exécutif de la collectivité territoriale (ou du groupement de collectivités) qui assume la fonction d'autorité portuaire. Pour l'accomplissement de cette fonction les autorités décentralisées ont la faculté de recruter, parmi leurs propres agents, des auxiliaires de surveillance.

Ports dans lesquels un même agent cumule les deux qualités d'autorité investie du pouvoir de police portuaire et d'autorité portuaire

Cette solution s'applique à trois catégories de ports :


- Les ports autonomes dans lesquels l'ensemble des opérations de police portuaire demeure de la responsabilité du directeur du port sous réserve des compétences réglementaires du préfet. En réalité ce sont des fonctionnaires de l'Etat (officiers de port et officiers de port adjoints) qui exécutent ces opérations sous l'autorité du directeur du port et le concours éventuel des auxiliaires de surveillance.
- Les ports non autonomes relevant de l'Etat (ou ports d'intérêt national non décentralisés). Dans ces ports les représentants de l'Etat sont à la fois autorité investie du pouvoir de police portuaire et autorité portuaire.
- Les ports décentralisés qui n'ont pas de trafic de commerce ou de matières dangereuses. Dans ce type de ports qui ne posent pas de problème au regard de la sécurité, toutes les missions de police


portuaire sont confiées aux autorités exécutives des collectivités décentralisées ; celles-ci ont la possibilité de désigner des surveillants de port pour l'exercice des pouvoirs de police portuaire et - comme on l'a vu plus haut - des auxiliaires de surveillance pour l'exercice des missions d'autorité portuaire.

La nécessité de donner aux collectivités territoriales les moyens d'exercer, en matière de police des ports maritimes, les nouvelles compétences attribuées par les lois de décentralisation constituait l'objectif prioritaire qui avait été assigné au gouvernement par la loi d'habilitation du 13 août 2004.

Cet objectif a été, semble-t-il, atteint puisque le partage du pouvoir de police entre représentants de l'Etat et représentants des collectivités n'intervient que dans certains ports décentralisés présentant des risques particuliers.

Une seconde remarque s'impose : le nouveau texte du livre III du code des ports maritimes - comme l'ancien texte d'ailleurs - ne recouvre pas l'intégralité des compétences de police attribuées aux autorités décentralisées dans les ports maritimes.

Le code général des collectivités territoriales (art. L. 2212-2) confie à la police municipale « le maintien du bon ordre dans les lieux publics » dont les ports font partie et, selon l'avis du Conseil d'Etat du 28 janvier 2003 (AJDA 2003, p. 1167, note H. Blanc ) , les mesures prévues par l'article susvisé « s'appliquent sur l'ensemble du territoire communal dont aucune règle législative en vigueur n'exclut les ports qu'il s'agisse de leur partie maritime ou de leur partie terrestre et quelle que soit la collectivité dont ils relèvent ».

S'agissant de la préservation de la sécurité publique qui figure actuellement à l'article L. 2212-5 du code général des collectivités territoriales, le Conseil d'Etat, dans un avis antérieur du 15 juin 1976, avait estimé que « la charge de la prévention et de la lutte contre les incendies à l'intérieur des ports maritimes incombe à l'autorité municipale comme dans les autres parties du territoire communal ». De même le Conseil d'Etat a jugé que le maire était compétent pour réglementer l'activité des commerçants ambulants sur les parties des quais d'un port maritime livrées à la circulation générale (CE 17 janvier 1986, *Mansuy*, AJDA 1986, p. 185, note R. Rezenthel) ainsi que pour réglementer l'activité des camions-citernes livrant du carburant aux plaisanciers sur une partie des quais d'un port maritime alors qu'il s'agissait d'un port départemental soumis au pouvoir de police du président du conseil général (CE 15 octobre 2004, *SARL Etablissements Botti*, AJDA 2004, p. 2238  ; BJCL 2005, n° 1, p. 25, concl. T. Olson ; v., dans le même sens, à propos d'un port relevant de l'Etat, CE 17 janvier 1986, préc.). Dans le même ordre d'idées le maire est compétent pour prendre les mesures destinés à éviter les dangers que peut présenter l'utilisation des dépendances portuaires ouvertes au public (CE 7 mars 1958, *Piel*, Lebon p. 154).

Donc l'existence d'une police spéciale des ports maritimes ne fait pas obstacle à l'intervention des autorités décentralisées au titre de la police générale.

Mots clés :

PORT * Police des ports * Ordonnance du 2 août 2005 * Répartition des compétences