



**HAL**  
open science

## Ports maritimes – Notion. Service public. Aménagements. Régimes domaniaux

Frédéric Allaire, Robert Rézenthel

### ► To cite this version:

Frédéric Allaire, Robert Rézenthel. Ports maritimes – Notion. Service public. Aménagements. Régimes domaniaux. JurisClasseur Transport [Encyclopédie juridique Juris-classeur], 2022. hal-04916830

**HAL Id: hal-04916830**

**<https://hal.science/hal-04916830v1>**

Submitted on 28 Jan 2025

**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.

Copyright

Fasc. 1194 : PORTS MARITIMES. – Notion. Service public. Aménagements. Régimes domaniaux

JurisClasseur Transport

Première publication : 5 octobre 2022

Robert Rézenthel

Docteur en droit, Avocat au barreau de Montpellier

Frédéric Allaire

Professeur de droit public (CDMO - faculté de droit de Nantes), Avocat au barreau de Nantes

Points-clés

- Le port est défini selon une acception plus matérielle qu'institutionnelle (V. n° 1 à 13 ).
- La gestion des ports maritimes, hormis celle des grands ports maritimes, est largement transférée au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements (V. n° 14 à 77 ).
- Bien que toujours au centre de la gestion portuaire, le rôle du service public connaît une importante mutation (V. n° 87 à 112 ).
- La domanialité publique n'est plus indispensable à la gestion de l'ensemble d'une zone industrialo-portuaire (V. n° 113 à 187 ).
- L'exploitation des voies ferrées dans les ports relève désormais des gestionnaires de ports, c'est à la fois une source de simplification juridique et une charge supplémentaire pour les finances portuaires (V. n° 188 à 191 ).
- Les procédures afférentes à l'occupation du domaine portuaire et aux travaux portuaires sont complexes et créent parfois une insécurité juridique susceptible de compromettre la réalisation de projets importants (V. n° 192 à 286 ).

Introduction

§ 1 Les ports maritimes ont toujours joué un rôle important dans l'histoire de l'humanité. Traits d'union entre les civilisations, point de départ des grandes aventures maritimes, centres d'échanges internationaux, les ports ont su conserver au fil du temps, malgré les guerres et les évolutions technologiques, leur position stratégique sur le plan économique.

Tous les États de la planète sont tributaires du transport maritime, et la convention internationale sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 a confirmé le droit d'accès à la mer pour les pays sans littoral.

§ 2 La définition de port varie suivant les sources de droit qui tendent généralement vers une acception plus matérielle qu'institutionnelle pour mettre en valeur le statut d'infrastructures à l'interface de la terre et de la mer.

L'article 11 de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 dispose : " Aux fins de la délimitation de la mer territoriale, les installations permanentes faisant partie intégrante d'un système portuaire qui s'avance le plus vers le large sont considérées comme faisant partie de la côte... ". L'annexe à la convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS de 1974) adoptée le 12 décembre 2002, n'est pas plus précise. Selon ce texte : " Installation portuaire désigne un emplacement, tel que déterminé par le Gouvernement contractant ou par l'autorité désignée, où a lieu l'interface navire/port. Elle comprend les zones telles que les zones de mouillage, les postes d'attente et leurs abords à partir de la mer, selon le cas " (texte publié par D. n° 2004-290, 26 mars 2004 : JO 28 mars 2004, p. 5955 ).

Il convient cependant de préciser que l'article R. 3223-61 du Code de la défense donne une définition du port militaire. Il dispose que : " Un port militaire est une zone militaire au sens de l'article R. 2361-1, comprenant des terrains, des quais, des installations, des équipements et des plans d'eau affectés à l'autorité militaire ".

Il y a lieu de considérer qu'un port, comme celui de Brest, comportant à la fois des activités de transport maritime, voire de pêche et de plaisance et des activités militaires, la zone réservée à

ces dernières constitue un port militaire. Le même raisonnement a été suivi pour des installations destinées à la plaisance situées dans un port de commerce (CE, 23 avr. 1997, n° 157850 à n° 157852, CCI Nice-Côte d'Azur : JurisData n° 1997-050386 ; DMF 1997, p. 1045 , note R. Rézenthel).

§ 3 Pour sa part, la doctrine a proposé une définition du port. Ainsi, selon le professeur André Vigarié, un port " est une aire de contact entre deux domaines, de la circulation terrestre et de la circulation maritime ; son rôle est donc d'assurer la solution de continuité entre deux schémas de transports adaptés à la traversée de deux espaces aux caractéristiques différentes " (A. Vigarié, Ports de commerce et vie littorale : Hachette, 1979, p. 6).

Évoquant les rades foraines de la côte occidentale de l'Afrique ou du grand archipel d'Asie, Jean Grosdidier de Matons considère qu'" un port peut exister s'il n'a reçu qu'un aménagement sommaire ou inexistant ", mais il précise qu'il s'agit d'une définition technique et que la définition administrative du port est " un lieu de la côte spécialement désigné par l'autorité administrative compétente pour servir aux opérations du commerce maritime " (J. Grosdidier de Matons, Le régime administratif et financier des ports maritimes : LGDJ, 1969, p. 12 et 13).

§ 4 L'absence de définition textuelle de port soulève notamment une difficulté s'agissant d'une éventuelle distinction avec des aménagements légers qui permettent le mouillage de navires. Depuis la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ( JO 4 janv. 1986, p. 200 ), le Code général de la propriété des personnes publiques comprend un dispositif distinct suivant que les aménagements sont qualifiables de ports de plaisance ou de zones de mouillages et d'équipement léger (CGPPP, art. L. 2124-5). Le caractère démontable des installations de nature à ne pas entraîner l'affectation irréversible du site n'est pas suffisamment précis pour opérer facilement une distinction entre un port de plaisance et lesdites zones. Pourtant, celle-ci est indispensable pour définir l'autorité compétente pour gérer les ouvrages et pour déterminer la procédure d'instruction applicable en vue de la réalisation de travaux. Compte tenu du fait que dans le cas d'une zone de mouillages et d'équipements légers relève de la compétence de l'État et que les ports de plaisance sont administrés par les communes ou les établissements publics intercommunaux, on doit considérer que le régime de la zone de mouillages et d'équipements légers n'est pas applicable dans les limites administratives d'un port.

§ 5 Une difficulté d'interprétation est apparue avec la notion de " zone d'activité portuaire ". En effet, le législateur a encouragé le regroupement de la gestion des ports municipaux notamment par les métropoles ( CGCT, art. L. 52172 ), les communautés de communes (CGCT, art. L. 5214-16) et d'agglomération ( CGCT, art. L. 5216-5 ). La loi dispose pour ces établissements publics de coopération intercommunale qu'ils exercent " de plein droit " les compétences relevant de chacun des groupes suivants : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité... touristique, portuaire ou aéroportuaire...

Une instruction ministérielle du 8 décembre 2016 a déterminé les critères de qualification de la zone d'activité portuaire : géographique, économique et organique. Dans une ordonnance de référé (CE, 3 mars 2017, n° 407649, Cne de Cannes et a.), le Conseil d'État a jugé que selon cette instruction ministérielle, une zone d'activité portuaire doit proposer, en plus des services portuaires, une offre économique qui doit être spécifiquement portuaire. Un an plus tard, la Haute Juridiction statuant sur le fond a jugé que : " En fixant, en termes exclusifs et impératifs de tels critères sans y avoir été légalement habilité, le ministre... a pris, par l'instruction attaquée, une mesure réglementaire d'application de la loi. Les collectivités territoriales requérantes sont, dès lors, recevables et fondées à soutenir que cette circulaire est entachée d'incompétence " ( CE, 28 mai 2018, n° 407640, Cne de Cannes et a. : JurisData n° 2018-009034 ).

§ 6 La jurisprudence ne dégage pas, à notre connaissance, de critères fiables : tantôt il a été jugé que l'aménagement sur l'une des berges d'un canal déjà existant, de quais de déchargement pouvant recevoir au plus cinq péniches ne constituait pas un port ( CE, 13 juill.

1965, min. Int. et préfet Meurthe-et-Moselle et Synd. défense copr. exploitants et non-exploitants, fermiers, horticulteurs Fleuville-devant-Nancy, Ludres, Houdemont, Laneuville et Richardmesnil et a. : Lebon, p. 438) ; tantôt, la Haute Assemblée qualifie de " petite installation portuaire " un ouvrage pouvant accueillir quelques embarcations de plaisance (CE, 14 mars 1986, n° 40105, Sté domaine des Barbaresques c/ Ferrari).

Des installations établies dans le cadre d'une concession de plage artificielle, et destinées à être utilisées pour des moyens nautiques légers à voile, ont été qualifiées d'équipements portuaires (CE, 4 nov. 1987, n° 58444, secr. d'État mer c/ Paz : JurisData n° 1987-606529 ; Lebon, p. 345). Un appontement privé établi sur le domaine public sur le littoral et utilisé pour l'accostage d'embarcations d'un village de vacances ne peut pas être qualifié de " port " (CAA Lyon, 15 déc. 1993, n° 92LY00998, min. Equip., Transp. et Tourisme c/ Cts Mari : JurisData n° 1993-049235 ; Lebon T., p. 760).

§ 7 À propos de l'exécution de travaux de création d'un nouveau port de plaisance, le Conseil d'État a jugé que la zone prévue pour leur réalisation constituait une zone portuaire ( CE, 10 déc. 1990, n° 97123, Groupement Assoc. défense sites et environnement Côte d'Azur. - CE, 10 déc. 1990, n° 97119, Assoc. défense environnement et qualité vie Golfe-Juan Vallauris). Toutefois, des travaux réalisés dans un port maritime ne constituent pas nécessairement des travaux portuaires. Il a été ainsi jugé que des travaux de comblement d'un chenal réalisés dans un port en vue de faire cesser la pollution d'une plage voisine ne présentaient pas de caractère portuaire ( CE, 29 déc. 1993, n° 143989, Assoc. défense copr. front de mer et environnement).

Dans le cadre de la police de la grande voirie, le juge administratif a considéré que l'échouement d'un navire " en aval des quais " d'un port constituait une infraction à la police de l'exploitation des ports maritimes (CE, 22 avr. 1988, n° 59512, Entr. Dodin c/ préfet Guyane : JurisData n° 1988-600013 ; JCP G 1989, II, 21166, comm. F. Hervouët ; Lebon, p. 154 ; DMF 1989, p. 350 , concl. M. Guillaume, note R. Rézenthel). À cette occasion, il a donné une interprétation extensive au périmètre portuaire, en admettant en quelque sorte la légitimité d'une zone portuaire potentielle (à ce propos, CE, 10 avr. 2002, n° 223100, Sté Somatour : JurisData n° 2002-063773 ; DMF 2002, p. 771 , note R. Rézenthel). Il a consacré cette approche en considérant que des terrains appartenant à l'État et susceptibles de participer au fonctionnement global du port de Saint-Tropez faisaient partie du domaine public portuaire (CE, 17 déc. 2003, n° 236827, Sté Leader Racing : JurisData n° 2003-066732).

§ 8 La Cour de justice de l'Union européenne a, quant à elle, considéré qu'un port comprend des infrastructures, même de faible importance, dont la fonction est de permettre l'embarquement et le débarquement des marchandises ou des personnes utilisant le transport maritime (CJCE, 9 mars 2006, aff. C-323/03, Comm. c/ Espagne : Rec. CJCE 2006, p. I-2162, pt 33). Dans ses conclusions, l'Avocat général, M. A. Tizzano, avait relevé que la notion de port " reste en tout état de cause une notion communautaire ", et avait ajouté " il convient de rechercher une interprétation autonome et uniforme, qui tienne compte du contexte et du but poursuivi par la réglementation dans laquelle se situe la notion litigieuse ". Il considérait que : " ce n'est pas tant la dimension de la structure qui permet de distinguer la notion en cause, mais plutôt la fonction de ladite structure, à savoir son aptitude à permettre par voie d'embarquement et de débarquement, le transport par mer de marchandises ou de passagers " (pt 27).

§ 9 Le règlement n° 2017/352 du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2017 établissant un cadre pour la fourniture de services portuaires et des règles communes relatives à la transparence financière des ports propose une définition plus précise qui n'est pas nécessairement contraire à celle retenue par la Cour de justice des Communautés européennes. Constitue un " port maritime ", " une zone de terre ferme et d'eau constituée d'infrastructures et d'équipements permettant, essentiellement, l'accueil des bateaux, leur chargement et leur déchargement, le stockage de marchandises, la réception et la livraison de ces marchandises et l'embarquement et le débarquement de passagers, de membres

d'équipage et d'autres personnes, ainsi que toute autre infrastructure dont les transporteurs ont besoin dans la zone portuaire ".

§ 10 Qu'est-ce qu'un port maritime ?

La convention de Genève du 9 décembre 1923 portant statut international des ports maritimes définit ces derniers comme des zones d'accueil des navires affectées à titre principal au trafic maritime. Ce texte n'est applicable qu'aux ports de commerce.

Le port de Rouen étant affecté essentiellement au trafic maritime est un port maritime, ce qui n'est pas le cas pour le port de Paris, également situé sur la Seine, dès lors qu'il accueille principalement un trafic fluvial. En cas de contentieux sur la nature du port, il y a lieu de penser que celle-ci donnerait lieu à un contrôle minimum de la part du juge.

§ 11 Peut-on utiliser le même critère pour déterminer si un port de pêche ou de plaisance a un caractère maritime ou fluvial ?

La distinction est importante notamment pour déterminer l'autorité gestionnaire du port.

Le Conseil d'État a été consulté sur cette question à propos de port Marianne, destiné à la navigation de plaisance, et dont la réalisation était prévue sur le territoire de la commune de Montpellier. L'ouvrage devait être relié à la mer par un cours d'eau qui aurait été rendu navigable. La Haute juridiction a considéré, dans un avis des 7 et 14 janvier 1992, que la fréquentation de l'ouvrage par des navires de mer ne saurait suffire à permettre le classement de celui-ci comme port maritime " compte tenu tant de la situation des lieux par rapport au littoral que de l'impossibilité d'inclure ce port dans les limites du ressort des affaires maritimes [...] qui sont fixées à l'amont du premier obstacle à la navigation ". À propos de port Ariane situé sur le même cours d'eau, le Conseil d'État statuant au contentieux a estimé qu'il s'agissait d'un port fluvial car il était implanté à l'origine sur une section non navigable d'un cours d'eau non domanial ( CE, ass., 15 oct. 1999, n° 160669 et 160813, Cne Lattès : JurisData n° 1999-051113 ; DMF 2000, p. 508 , note R. Rézenthel).

La cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé que des documents photographiques ne peuvent suffire à établir que l'activité principale d'un port est la plaisance (CAA Bordeaux, 31 mai 2021, n° 19BX00778, Assoc. de défense des usagers des ports de Gujan-Mestras et de la Teste de Buch).

§ 12 Le Conseil d'État s'est prononcé à plusieurs reprises sur la territorialité d'un port maritime. L'unité de gestion des ouvrages portuaires constituait pour la Haute Juridiction le critère privilégié. Ainsi, à propos du port de Saint-Gilles-Croix-de-Vie (Vendée), il a admis que des ouvrages réservés à une flottille de pêche situés à proximité de pontons destinés à l'amarrage des navires de petite plaisance, formaient un ensemble desservi par un chenal commun, et constituaient un port unique (CE, 19 avr. 1989, n° 74358, Cne Saint-Gilles-Croix-de-Vie : JurisData n° 1989-600455 ; RFDA 1989, p. 938, note R. Rézenthel ; DMF 1990, p. 422 , obs. P. Cadenat). Il a par ailleurs jugé que le préfet pouvait inclure dans le territoire d'une seule commune l'ensemble des ouvrages portuaires réalisés par des travaux d'endiguement situés à proximité les uns des autres ( CE, sect., 20 févr. 1981, n° 16449, Cne Saint-Quay-Portrieux : Lebon, p. 96 ; D. 1982, jurispr. p. 351, note F. Moderne ; DMF 1983, p. 269 , note J.-P. Beurier ; Rev. Droit, Littoral et Mer 1982, n° 4, p. 26, note R. Rézenthel).

Le juge exerce un contrôle minimum sur la territorialité d'un port, par exemple, le port de plaisance de la marina de la pointe du Bout situé dans la baie de Fort-de-France, à l'opposé du port de commerce, a été considéré comme faisant partie de ce port, à l'époque classé d'intérêt national ( CE, 10 avr. 2002, n° 223100, Sté Somatour . : JurisData n° 2002-063773 ; DMF 2002, p. 771 , note R. Rézenthel). En revanche, le Conseil d'État a admis qu'il pouvait y avoir plusieurs ports sur le territoire de la commune de Hyères (Var) (CE, 25 oct. 2002, n° 214428, Cne Hyères et a. : JurisData n° 2002-064897 ; Ann. Voirie 2003, p. 7 , n° 73, note R. Rézenthel).

§ 13 Il convient de souligner que l'unité de gestion d'un port ne constitue plus un principe incontournable puisque selon l'article 30, X, de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ( JO 17 août 2004, p. 14545 ) " toute collectivité territoriale ou

groupement de collectivités territoriales peut demander, jusqu'au 1er janvier 2006, à exercer les compétences prévues au I pour chacun des ports situés dans son ressort géographique pour la totalité ou pour une partie individualisable, d'un seul tenant et sans enclave ".

L'échéance du 1er janvier 2006 doit être considérée comme n'ayant qu'un caractère indicatif ( CE, sect., 19 nov. 2008, n° 312095, Communauté urbaine de Strasbourg : JurisData n° 2008-074536 ; JCP A 2009, 2055, comm. J.-M. Pontier).

En définitive, le port maritime est une entité géographique et économique qui n'est pas définie par le droit positif. En pratique cette lacune a peu d'incidence sur l'application des textes relatifs aux ports maritimes.

#### I. Différents régimes portuaires

§ 14 En France, les tendances centralisatrices ont de tout temps imprimé leur marque sur l'organisation administrative du pays, c'est ainsi que tous les ports maritimes sont demeurés, jusqu'à une époque récente, sous l'autorité de l'État. Une profonde évolution s'est produite avec la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, puisque désormais seuls les grands ports maritimes, le grand port fluvio-maritime de l'axe Seine (HAROPA), le port autonome de Strasbourg, et les ports de Saint-Pierre-et-Miquelon demeurent de la compétence de l'État.

§ 15 Le régime juridique des ports maritimes ne dépend pas de leur superficie ou de l'importance de leurs ouvrages, mais de la nature de l'activité dominante. Un port peut s'étendre sur le territoire de plusieurs communes, voire de plusieurs départements. En tout état de cause, un port maritime ne bénéficie d'aucune extra-territorialité, c'est-à-dire que sa délimitation administrative n'a aucune incidence sur les limites spatiales des collectivités territoriales.

§ 16 Pour l'assujettissement à la taxe professionnelle d'une chambre de commerce et d'industrie concessionnaire d'ouvrages portuaires destinés à la navigation de plaisance, le Conseil d'État a jugé que lesdits ouvrages situés à l'intérieur d'un port d'intérêt national ou départemental, constituaient un " port de plaisance " (CE, sect., 23 avr. 1997, n° 157850, CCI Nice-Côte d'Azur : JurisData n° 1997-050386 ; Lebon T., p. 723 ; DMF 1997, p. 1045 , note R. Rézenthel ; Gaz. Pal. 23-25 nov. 1997, p. 32 , note R. Rézenthel). Cette décision rendue en matière fiscale ne doit pas s'interpréter comme reconnaissant automatiquement à la commune le droit d'administrer la zone affectée à la plaisance d'un port de commerce relevant d'une autre autorité. Cependant, l'article 30 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 permet aux communes et à leurs groupements de solliciter le transfert de compétences pour la gestion d'une telle zone dans un port, relevant encore, jusqu'au 1er janvier 2007 au plus tard, de la compétence de l'État. Cette date ne présente qu'un caractère indicatif.

§ 17 C'est le législateur qui détermine les catégories de ports, mais l'évolution de l'activité au regard d'un critère peut entraîner un changement de statut du port. Ainsi, par exemple, à la suite d'une réduction substantielle de son activité " pêche " un port peut être placé sous l'autorité d'une commune si l'activité " plaisance " devient dominante. Le juge administratif n'exerce qu'un contrôle minimum sur l'appréciation de l'activité principale (CE, 25 oct. 2002, n° 214428, Cne Hyères : JurisData n° 2022-064897 ). Depuis, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, dès lors que l'État a désigné la collectivité bénéficiaire du transfert de propriété d'un port, il ne semble plus possible d'en modifier le statut hormis par la loi comme ce fut le cas avec l' article 22 de la loi n° 2015-991 du 7 avril 2015 portant nouvelle organisation du territoire de la République (JO 8 août 2015, p. 13705).

§ 18 Indépendamment du statut des ports, certains d'entre eux ont été qualifiés de " ports de commerce d'intérêt majeur en temps de crise ou de guerre " afin de bénéficier d'une protection particulière de l'État lorsqu'une telle situation se produit. L' article 1er du décret n° 91-338 du 5 avril 1991 ( JO 7 avr. 1991, p. 4679 ) disposait que : " L'ensemble des installations et des équipements regroupés autour des ports maritimes nécessaires à la vie de la population et à la sécurité du territoire en temps de crise ou de guerre constitue un port de commerce d'intérêt majeur ". Un arrêté du Premier ministre du 7 septembre 1993 ( JO 11 sept. 1993, p. 12735 )

fixait la liste des ports concernés par ce régime. Dans ce contexte, les mesures de surveillance et de protection des installations portuaires étaient assurées par le préfet.

§ 19 Ce régime des ports de commerce d'intérêt majeur en temps de crise ou de guerre a été abrogé par le décret n° 2007-585 du 23 avril 2007 ( JO 24 avr. 2007, p. 39040 ) et remplacé par un dispositif plus général relatif à la protection des installations d'importance vitale. Selon l'article L. 1332-1 du Code de la défense : " Les opérateurs publics ou privés des établissements ou utilisant des installations et ouvrages dont l'indisponibilité risquerait de diminuer d'une façon importante le potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la nation, sont tenus de coopérer à leurs frais [...] à la protection desdits établissements, installations et ouvrages contre toute menace, notamment à caractère terroriste. Ces établissements, installations ou ouvrages sont désignés par l'autorité administrative ".

Les conditions de désignation des activités et opérateurs d'importance vitale sont fixées par les articles R. 1332-1 et suivants du Code de la défense . Des ports maritimes relevant des collectivités territoriales peuvent faire partie de cette catégorie.

Les conditions de protection des installations portuaires considérées comme étant d'importance vitale pour la Nation sont fixées par l'arrêté ministériel du 22 avril 2008 définissant les modalités d'établissement des évaluations et des plans de sûreté portuaires et des installations portuaires (JO 7 mai 2008, p. 7584).

§ 20 La loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire (JO 5 juill. 2008, p. 10817) a entraîné la substitution des grands ports maritimes aux ports maritimes autonomes métropolitains. Ce texte a été complété par la loi n° 2012-260 du 22 février 2012 (JO 25 févr. 2012, p. 3194) fixant les statuts des grands ports maritimes d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane française, Martinique et Réunion). Les ports autonomes de Papeete et de Nouméa relèvent des règles définies par l'assemblée du territoire d'outre-mer dont ils dépendent.

Le Conseil constitutionnel a jugé que les grands ports maritimes d'outre-mer comportent des spécificités dans le mode de gestion par rapport aux établissements métropolitains compte tenu de la situation géographique de ces établissements publics ( Cons. const., 22 mai 2013, n° 2013-318 QPC : JO 24 mai 2013, p. 8599 ).

L'ordonnance n° 2021-614 du 19 mai 2021 relative à la fusion du port autonome de Paris et des grands ports maritimes du Havre et de Rouen a créé une nouvelle catégorie d'établissement public : le grand port fluvio-maritime (R. Rézenthel, Le grand port maritime : une nouvelle catégorie d'établissement public : DMF 2021, n° 836, p. 571 ).

A. Grands ports maritimes et le grand port fluvio-maritime

### 1° Spécialité et circonscription

§ 21 Constatant qu'une part significative du trafic maritime concernant l'économie nationale transitait par les ports des États voisins de la France, les pouvoirs publics ont décidé de créer un nouvel établissement portuaire doté d'une gouvernance lui permettant d'être plus réactif. C'est ainsi que la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 a institué le régime des grands ports maritimes. Par ailleurs, le Gouvernement s'est engagé à ce que l'État apporte une contribution financière importante pour aider la mise en oeuvre de la réforme.

§ 22 Comme le port maritime autonome, le grand port maritime est un établissement public de l'État. Le législateur n'a pas souhaité préciser le caractère de ce type d'établissement. Dans la mesure où la loi interdit désormais au grand port maritime métropolitain d'être propriétaire et exploitant de l'outillage public, il est vraisemblable qu'il pourrait être qualifié d'établissement public à caractère administratif puisqu'il ne va conserver principalement que l'exercice de missions régaliennes (R. Rézenthel, Une nouvelle stratégie pour le développement des grands ports maritimes : DMF 2008, p. 943 s. et 1060 s.). En revanche, les grands ports maritimes d'outre-mer sont toujours qualifiés d'établissements publics à caractère industriel et commercial

par la jurisprudence ( Cass. 2e civ., 21 juin 2018, n° 18-40.018 : JurisData n° 2018-010815. - Cons. const., 21 sept. 2018, n° 2018-732 QPC : JO 22 sept. 2018, texte n° 82 ).

§ 23 La création d'un grand port maritime est approuvée par décret, sur le rapport des ministres chargés des Ports maritimes et de l'Économie (et de l'outre-mer pour les départements concernés). Dans les départements d'outre-mer, le port autonome de la Guadeloupe, et les ports d'intérêt national de Fort-de-France, Degradé des Cannes et Port-Réunion ont été transformés en grands ports maritimes. L'État n'étant plus propriétaire des ports relevant des collectivités territoriales ou de leurs groupements, un texte de nature réglementaire ne pourrait pas opérer un transfert de propriété sans habilitation législative expresse.

§ 24 Par la fusion de deux grands ports maritimes avec un port autonome fluvial, le législateur a créé une nouvelle catégorie d'établissement public qui se distingue des grands ports maritimes essentiellement par l'organisation de la gouvernance, en revanche les deux catégories d'établissements ont une spécialité commune avec quelques ajustements pour prendre en compte le secteur fluvial du grand port fluvio-maritime.

a) Spécialité du grand port maritime

§ 25 L'article L. 5312-2 du Code des transports dispose que :

Dans les limites de sa circonscription, le grand port maritime veille à l'intégration des enjeux de développement durable dans le respect des règles de concurrence et est chargé, selon les modalités qu'il détermine, des missions suivantes :

- 1° La réalisation, l'exploitation et l'entretien des accès maritimes ;
- 2° La police, la sûreté et la sécurité, au sens des dispositions du titre III du présent livre et au sens du troisième alinéa de l'article L. 5331-7 pour le secteur fluvial du grand port fluvio-maritime, ainsi que les missions concourant au bon fonctionnement général du port ou de l'ensemble portuaire ;
- 3° La gestion et la valorisation du domaine dont il est propriétaire ou qui lui est affecté ;
- 4° La gestion et la préservation du domaine public naturel et des espaces naturels dont il est propriétaire ou qui lui sont affectés [...]
- 5° La construction et l'entretien de l'infrastructure portuaire, notamment des bassins et terre-pleins, ainsi que des voies et terminaux de desserte terrestre, notamment ferroviaire et fluviale, auxquels s'ajoute, pour le secteur fluvial du grand port fluvio-maritime, l'exploitation des installations portuaires publiques utilisées par la navigation de commerce ;
- 6° La promotion de l'offre de dessertes ferroviaires et fluviales en coopération avec les opérateurs concernés ;
- 7° L'aménagement et la gestion des zones industrielles ou logistiques liées à l'activité portuaire ;
- 8° Les actions concourant à la promotion générale du port, ou de l'ensemble portuaire du grand port fluvio-maritime.

§ 26 Le législateur impose une restriction importante à la spécialité du grand port maritime métropolitain, en lui interdisant d'exploiter les outillages publics utilisés pour les opérations de chargement, de déchargement, de manutention et de stockage liées aux navires, sauf à titre exceptionnel, si le projet stratégique de l'établissement le prévoit et après accord de l'autorité administrative compétente c'est-à-dire le ministre des Transports. Les grands ports maritimes dans les départements d'outre-mer ne sont pas soumis à cette contrainte.

L' article L. 5312-4 du Code des transports détermine les conditions dans lesquelles les outillages publics peuvent être exploités à titre exceptionnel par les grands ports maritimes métropolitains, c'est-à-dire :

- en régie ou par l'intermédiaire de filiales, à condition qu'il s'agisse d'activités ou de prestations accessoires dans l'ensemble des activités d'outillage présentes sur le port ;

- par l'intermédiaire de filiales pour un motif d'intérêt national ; l'autorité administrative notifie au grand port maritime la liste des activités ou des outillages dont le maintien doit être prévu pour ce motif dans le projet stratégique ;
- par l'intermédiaire d'une filiale, après échec d'un appel à candidatures organisé en application de l' article 9 de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire ;
- en détenant des participations minoritaires dans le capital d'une personne morale de droit privé.

Les dispositions de cet article ne sont pas applicables au secteur fluvial du grand port fluvio-maritime.

§ 27 Il est en outre admis par l'article L. 5312-3 du Code des transports que sous réserve de l'interdiction de principe d'exploiter directement en métropole des outillages publics, le grand port maritime peut exercer, notamment par l'intermédiaire de prises de participations 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.

Il peut proposer des prestations à des tiers s'il les réalise déjà pour son compte ou si elles constituent le prolongement de ses missions. Sur ce dernier point, le législateur s'inspire de l' avis d'assemblée générale du Conseil d'État du 7 juillet 1994 selon lequel un établissement public peut exercer des activités annexes à ses missions principales, dès lors qu'elles sont d'intérêt général, et qu'elles valorisent ses compétences (cet avis est annexé à l'étude de S. Rodriguez, Actualité du principe de spécialité des entreprises publiques : RFDA 1994, p. 1146).

#### b) Circonscription

§ 28 La circonscription est le périmètre à l'intérieur duquel l'établissement public a vocation à intervenir notamment pour exercer ses missions de nature régaliennne ( CE, avis, sect. TP, 20 oct. 1976, n° 317979) . Elle est délimitée côté mer et côté terre, après enquête, par arrêté du préfet de région ( C. transp., art. L. 5312-5 ).

Les limites de la circonscription sont sans incidence à l'égard des activités économiques puisque le grand port maritime peut exercer des activités ou réaliser des acquisitions qui concourent au développement ou à la modernisation du port ou de la place portuaire (C. transp., art. L. 5312-3). Il serait logique de considérer que cette extension du champ spatial puisse s'étendre à l'intérieur de l'ensemble du territoire de l'Union européenne.

La circonscription d'un grand port fluvio-maritime est composée d'un secteur maritime, qui correspond à la circonscription d'un ou plusieurs grands ports maritimes et d'un secteur fluvial, qui correspond à celle d'un ou plusieurs ports fluviaux, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État.

#### 2° Gouvernance

§ 29 L'une des principales innovations de la réforme portuaire résultant de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 réside dans l'évolution de la gouvernance des grands ports maritimes par rapport à celle des ports maritimes autonomes. Le pouvoir de décision étendu du directoire devrait améliorer la réactivité de l'établissement public dans la gestion portuaire.

À l'image de certaines sociétés commerciales, le grand port maritime est doté d'un directoire et d'un conseil de surveillance. Un conseil de développement constitue l'organe consultatif de l'établissement. Le grand port fluvio-maritime possède un conseil d'orientation pour coordonner les pôles portuaires qui le composent.

§ 30 À propos de la création d'un grand port maritime d'outre-mer, la Cour administrative d'appel de Paris a jugé que : " La décision de l'État de créer le grand port maritime de La Réunion à compter du 1er janvier 2013 a eu pour effet la résiliation de manière anticipée de la concession d'outillage dont la chambre de commerce et d'industrie de La Réunion était titulaire jusqu'au 30 juin 2018. La création de cet établissement public, en application des dispositions relatives à la

réforme des ports ultramarins mise en oeuvre par la loi du 27 février 2012 et son décret d'application du 1er octobre 2012, procède d'un motif d'intérêt général. Il en résulte que sous réserve des conditions qui viennent d'être précisées, la chambre de commerce et d'industrie de La Réunion a droit à la réparation intégrale des préjudices résultant pour elle de la résiliation anticipée du contrat de concession qui courait jusqu'au 30 juin 2018 " (CAA Paris, 5 févr. 2020, n° 17PA22887, CCI de la Réunion).

§ 31 Si la Cour des comptes a reproché à plusieurs reprises à l'État de ne pas définir une politique portuaire, le législateur impose à chaque grand port maritime d'établir un projet stratégique déterminant ses grandes orientations, les modalités de son action et les dépenses et recettes prévisionnelles nécessaires à sa mise en oeuvre (C. transp., art. L. 5312-13 et R. 5312-63). Ce projet doit être compatible avec les orientations nationales en matière de dessertes intermodales des ports et les orientations prévues par le document de coordination interportuaire prévu à l'article L. 5312-12 du Code des transports .

Le projet stratégique est présenté par le directoire au conseil de surveillance accompagné de l'avis du conseil de développement, et pour les aspects pouvant concerner les milieux naturels, de l'avis du conseil scientifique d'estuaire lorsqu'il existe. Il est transmis aux ministres chargés des Ports maritimes, de l'Économie et du Budget, après approbation du conseil de surveillance. Il est révisé dans les 5 ans de son adoption ou de sa précédente révision selon la même procédure que son adoption.

a) Conseil de surveillance

§ 32 Il est composé de dix-sept membres dont cinq représentants de l'État, quatre représentants des collectivités territoriales dont deux du conseil régional, trois représentants du personnel de l'établissement et cinq personnalités qualifiées. Leur mandat est de cinq ans, il peut être renouvelé.

En vertu des articles R. 5312-19 à R. 5312-21 du Code des transports, les membres du conseil de surveillance doivent procéder à des déclarations d'intérêts et faire l'objet de vigilance au regard des risques d'infraction au délit de prises illégales d'intérêt visé par l'article 432-12 du Code pénal .

La région, le département et la chambre de commerce et d'industrie sont obligatoirement représentés au sein du conseil de surveillance. À tout moment le conseil de surveillance opère les vérifications et les contrôles qu'il juge opportuns, il désigne les membres du comité d'audit chargé d'assurer cette mission de contrôle. Les comités d'audit sont créés afin notamment d'assister le conseil de surveillance dans sa fonction de garant de la qualité du contrôle interne (ils ont été reclassés in extremis dans la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue : JO 21 juin 2016, texte n° 1 ). Le décret n° 2019-178 du 8 mars 2019 portant diverses dispositions relatives aux ports et au transport fluvial ( JO 9 mars 2019, texte n° 32 ) fait disparaître cette référence au comité d'audit de l'article R. 5312-22 du Code des transports pour ne laisser figurer dans cet article réglementaire que la faculté laissée au conseil de surveillance de constituer des commissions spécialisées).

§ 33 Le Conseil de surveillance approuve les grandes orientations déterminant l'avenir de l'établissement portuaire. L'article R. 5312-24 du Code des transports dispose que :

Sont soumis à l'approbation préalable du conseil de surveillance :

- 1° Le projet stratégique du port mentionné à l'article L. 5312-13 et le rapport annuel sur son exécution ;
- 2° Le budget et ses décisions modificatives, notamment l'évolution de la dette, des politiques salariales et tarifaires et des effectifs ;
- 3° Le compte financier et l'affectation des résultats aux fins de vérification et de contrôle ;
- 4° Les prises, cessions ou extensions de participation financière ;
- 5° Les conventions mentionnées à l'article R. 5312-20, sous réserve des dispositions du dernier alinéa du même article ;

- 6° Tout déclassement de terrain, ouvrage ou bâtiment faisant partie du domaine public ;
- 7° Les cessions pour un montant supérieur à un seuil fixé par le conseil ;
- 8° Les transactions prévues à l'article R. 5312-32 lorsque leur montant est supérieur à un seuil fixé par le conseil ;
- 9° Les cautions, avals et garanties ;
- 10° Les opérations d'investissement d'un montant supérieur à un seuil fixé par le conseil ;
- 11° Les conditions générales de passation des conventions et des contrats de la commande publique.

§ 34 Les délibérations du conseil de surveillance ayant un caractère impératif sont des actes administratifs susceptibles de recours pour excès de pouvoir. Le commissaire du gouvernement peut, dans les 8 jours qui suivent la réunion du conseil de surveillance, faire opposition aux délibérations. L'opposition est levée dans le délai d'un mois si le ministre chargé des Ports maritimes ne l'a pas confirmée dans ce délai.

Le point de départ du délai de recours se situe à compter de la publication du sommaire des délibérations par voie électronique sur le site internet de l'établissement.

#### b) Directoire

§ 35 Le président du directoire est nommé par décret après avis conforme du conseil de surveillance. Les autres membres du directoire sont nommés, sur proposition du président de cette instance, par le conseil de surveillance qui peut les révoquer. La durée du mandat des membres du directoire est de cinq ans, renouvelable (C. transp., art. R. 5312-27). Pour l'instant, tous les membres du directoire des grands ports maritimes sont des salariés de l'établissement dans lequel ils interviennent.

§ 36 Selon les articles L. 5312-10 et L. 5312-30 du Code des transports, le directoire assure la direction de l'établissement est responsable de sa gestion et de l'exécution des décisions du conseil de surveillance.

À cet effet, il est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances au nom du grand port maritime.

Parmi les principales attributions du directoire, l'article R. 5312-30 du Code des transports précise qu'il :

- propose au conseil de surveillance les orientations générales de la politique de l'établissement ;
- prépare, soumet à l'approbation du conseil et met en oeuvre le projet stratégique prévu à l'article L. 5312-13 ;
- établit le budget et ses décisions modificatives, et, après approbation du conseil de surveillance, les exécute ;
- soumet le compte financier de l'établissement au conseil de surveillance ;
- établit le rapport annuel prévu à l'article R. 5312-31 ;
- assure la gestion domaniale ;
- arrête les conditions techniques et financières des autorisations d'occupation du domaine public.

Le directoire détermine, le cas échéant dans les limites fixées par le conseil de surveillance, l'emploi des fonds excédant les besoins de la trésorerie et le placement des réserves.

Le Président du Directoire du grand port fluvio-maritime peut déléguer une partie de ses pouvoirs et sa signature, et en autoriser la subdélégation.

§ 37 Le président du directoire nomme à tous les emplois du port, gère et révoque le personnel, remet à la disposition de leur administration d'origine les fonctionnaires placés dans la position de service détaché et fixe la rémunération du personnel sous réserve de l'observation des règles de tutelle.

Le président du directoire représente le grand port maritime de plein droit devant toutes les juridictions et pour tous les actes de la vie civile. Il a la faculté de conclure des transactions dans les conditions des articles 2044 et suivants du Code civil et dans les limites fixées par le conseil de surveillance.

Le président du directoire désigne parmi les membres du directoire celui qui exercera sa suppléance en cas d'absence ou d'empêchement. Il communique cette décision au président du conseil de surveillance et au commissaire du gouvernement.

Le président du directoire du grand port fluvio-maritime est habilité à recevoir et à authentifier, en vue de leur publication au fichier immobilier, les actes concernant les droits réels immobiliers passés en la forme administrative par l'établissement public.

c) Conseil de développement

§ 38 Les autorités gestionnaires de port sont toujours assistées d'un organe consultatif, pour les grands ports maritimes il s'agit du conseil de développement. Celui-ci comprend entre vingt et quarante membres.

Le conseil de développement est composé de quatre collèges :

- le collège des représentants de la place portuaire, qui comprend 30 % des membres du conseil. Les membres de ce collège sont nommés par arrêté du préfet de région ;
- le collège des représentants des personnels des entreprises exerçant leurs activités sur le port, qui comprend 10 % des membres du conseil et est composé, au moins pour moitié, de représentants des salariés des entreprises de manutention portuaire. Les membres de ce deuxième collège sont nommés par arrêté du préfet de région. Pour les représentants des salariés des entreprises de manutention, le préfet de région invite chacune des organisations syndicales représentatives désignées pour chaque port par le ministre chargé des Ports maritimes, en accord avec le ministre chargé du Travail, à proposer dans le délai de 15 jours une liste de candidats comportant au moins trois noms. Pour les représentants des salariés des autres entreprises, le préfet de région invite chacune des organisations syndicales départementales représentatives désignées pour chaque port par le ministre chargé du travail à proposer une liste de candidats comportant au moins trois noms ;
- le collège des représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements situés dans la circonscription du port, qui comprend 30 % des membres du conseil. Les membres de ce troisième collège sont désignés, parmi leurs membres, par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales ou groupements concernés. Ils peuvent désigner un suppléant ;
- le collège des personnalités qualifiées intéressées au développement du port, qui comprend 30 % des membres du conseil. Ce collège est composé, au moins pour un quart, de représentants d'associations agréées de défense de l'environnement et, au moins pour un quart, de représentants des entreprises et gestionnaires d'infrastructures de transport terrestre. Les membres de ce quatrième collège sont nommés par arrêté du préfet de région.

À défaut d'avis du président du conseil régional sur les nominations envisagées aux premier et quatrième collèges du conseil de développement dans le délai d'un mois à compter de sa saisine par le préfet de région, cet avis est réputé rendu.

La durée du mandat des membres du conseil de développement est de 5 ans.

§ 39 Selon l' article R. 5312-11-1 du Code des transports , dans le grand port fluvio-maritime, est institué, dans chaque direction territoriale, un conseil de développement territorial qui représente les intérêts locaux auprès du directeur général délégué chargé de cette direction.

Les limites du ressort territorial de chaque conseil sont définies par le conseil de surveillance dans des conditions prévues par décret.

La composition de ce conseil, les règles de nomination de ses membres et ses attributions sont les mêmes que celles prévues par l'article L. 5312-11, dans les limites de son ressort, la région et le président du conseil régional concernés étant ceux de ce ressort.

Les avis du conseil de développement territorial sont transmis, outre au conseil de surveillance, au conseil d'orientation du grand port fluvio-maritime.

Au sein du conseil de développement territorial est constituée une commission des investissements dont la présidence, la composition, les attributions et les règles de fonctionnement sont les mêmes que celles prévues par l'article L. 5312-11, sous certaines réserves.

§ 40 Les conseils de développement territoriaux d'un grand port fluvio-maritime comportent trente membres au plus. Ils sont composés de façon identique au conseil de développement, et dans les mêmes proportions pour les premier, deuxième et troisième collèges, les représentants étant cependant choisis dans le seul ressort du conseil de développement territorial. L'obligation pour le deuxième collège d'être composé, au moins pour moitié, de représentants des salariés des entreprises de manutention portuaire ne s'applique qu'aux conseils de développement territoriaux situés dans le secteur maritime.

§ 41 Parmi les attributions obligatoires du conseil de développement, il y a l'avis donné sur le projet stratégique, celui des investissements et la politique tarifaire du grand port maritime.

L'extension du champ de la compétence consultative du conseil de développement aux projets d'investissements procède de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue qui a créé la commission des investissements au sein du conseil de développement (C. transp., art. L. 5312-11).

Ainsi, doit être constituée une commission des investissements au sein du conseil de développement. Elle est présidée par le président du conseil régional ou son délégué et est composée de deux collèges comportant un même nombre de représentants :

- un collège des investisseurs publics, composé des membres du directoire du grand port maritime et de représentants des investisseurs publics, membres du conseil de développement, dont le nombre est proportionnel à leur niveau d'investissement avec un minimum d'un siège par membre éligible à ce collège, ainsi que d'un représentant de l'État ;
- un collège des investisseurs privés, choisis parmi les membres du conseil de développement représentant des entreprises ayant investi, de manière significative, sur le domaine du grand port maritime et titulaires d'un titre d'occupation supérieur ou égal à 10 ans. Chaque grand port maritime définit le seuil d'investissements significatifs réalisés par les entreprises sur son domaine.

§ 42 Dès lors, sont soumis à l'avis de la commission des investissements :

- le projet stratégique du grand port maritime, avant sa transmission pour examen au conseil de surveillance ;
- les projets d'investissements publics d'infrastructures d'intérêt général à réaliser sur le domaine portuaire et à inclure dans le projet stratégique.

Les délibérations de la commission des investissements sont prises à la majorité des trois cinquièmes des membres de la commission.

Ses avis sont transmis au conseil de développement et au conseil de surveillance et publiés au Recueil des actes administratifs du département. Si le conseil de surveillance décide de ne pas suivre un avis défavorable de la commission des investissements rendu en application des dixième à douzième alinéas, il doit motiver sa décision. Cette motivation est publiée au Recueil des actes administratifs du département.

Le conseil de développement se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président, éventuellement à la demande du conseil de surveillance ou du directoire du port. Les membres du directoire, le président du conseil de surveillance, le préfet de région et le préfet maritime ou leurs représentants ainsi que le commissaire du gouvernement et l'autorité chargée du contrôle économique et financier assistent de plein droit aux séances du conseil.

Il peut émettre des propositions et demander que des questions soient inscrites à l'ordre du jour d'une réunion du conseil de surveillance.

Les avis du conseil de développement n'ont pas de force exécutoire, ils ne constituent pas des actes administratifs. Cependant, l'absence de consultation constitue un vice de forme susceptible d'entacher d'illégalité les actes administratifs en cause dès lors que l'absence de consultation aura eu une influence décisive sur le sens de la décision adoptée.

d) Conseil de coordination interportuaire

§ 43 Il résulte de l'article L. 5312-12 du Code des transports que :

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 interportuaire associant des représentants de l'État, des collectivités territoriales et 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 dans le but d'élaborer des positions communes par façade sur les enjeux nationaux et européens. Ce document peut proposer des modalités de mutualisation de leurs moyens d'expertise et de services, y compris de dragage et de remorquage.

Les collectivités territoriales ou leurs groupements responsables de la gestion d'un port maritime faisant partie d'un ensemble géographique pour lequel a été mis en place un conseil de coordination peuvent, à leur demande, être associés à ses travaux.

Cinq conseils de coordination portuaire ont été créés : Atlantique ( C. transp., art. D. 5312-47 ), Seine (C. transp., art. D. 5312-54), Méditerranée, Rhône, Saône (C. transp., art. D. 5312-60-1), Axe Nord ( C. transp., art. D. 5312-60-1 ), Antilles, Guyane ( C. transp., art. D. 5713-9 ).

La création du grand port fluvio-maritime de l'axe Seine (HAROPA) a rendu caduc le conseil de coordination interportuaire de la Seine.

§ 44 Compte tenu des attributions conférées aux grands ports maritimes et aux ports autonomes fluviaux, il ne semble pas que le document de coordination puisse juridiquement s'imposer aux dites entités portuaires. Toutefois, l'État peut reprendre à son compte les orientations qu'il contient et les imposer dans le cadre de son pouvoir de tutelle.

§ 45 Les conseils de développement territoriaux d'un grand port fluvio-maritime comportent trente membres au plus. Ils sont composés de façon identique au conseil de développement, et dans les mêmes proportions pour les premier, deuxième et troisième collèges, les représentants étant cependant choisis dans le seul ressort du conseil de développement territorial. L'obligation pour le deuxième collège d'être composé, au moins pour moitié, de représentants des salariés des entreprises de manutention portuaire ne s'applique qu'aux conseils de développement territoriaux situés dans le secteur maritime (C. transp., art. R. 5312-36, II).

e) Conseil d'orientation du grand port fluvio-maritime

§ 46 Le conseil d'orientation d'un grand port fluvio-maritime comprend (C. transp., art. R. 5312-60-10) :

- 1° pour représenter l'État, les préfets des régions concernées ou leurs représentants ainsi que, le cas échéant, un délégué interministériel qu'il désigne ;
- 2° des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements situés dans la circonscription de l'établissement public ;
- 3° des représentants des gestionnaires d'infrastructures de transport fluvial et terrestre ;
- 4° des personnalités qualifiées intéressées au développement de l'axe fluvio-maritime dont des représentants des milieux professionnels de la place portuaire, de la fédération des communautés portuaires, des associations, y compris agréées de défense de l'environnement, du milieu universitaire, ainsi que des chambres de commerce et d'industrie des régions concernées ;

- 5° des représentants des services techniques de l'État intéressés au développement de l'axe fluvio-maritime ;
- 6° des représentants des personnels désignés par le président du directoire sur propositions des organisations syndicales représentées par des membres dans les collèges prévus au 2° de l'article R. 5312-38.

§ 47 Le conseil d'orientation se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président, éventuellement à la demande du conseil de surveillance ou du directoire.

La consultation sur le projet stratégique mentionné à l'article L. 5312-13 et sur son rapport annuel d'exécution a lieu avant la délibération du conseil de surveillance. Le conseil d'orientation est saisi à la demande du président du directoire ou du président du conseil de surveillance pour avis sur les projets d'investissements structurants pour le développement de l'ensemble portuaire, y compris les projets à entreprendre en dehors de l'ensemble portuaire ainsi que les projets d'investissement portés par d'autres opérateurs. Il apporte une réflexion prospective à moyen et long terme sur le développement de l'ensemble portuaire sur la transition écologique et la multi-modalité.

f) Représentants de la tutelle

§ 48 L'État dispose de représentants au sein du conseil de surveillance du grand port maritime. S'il n'est pas représenté au conseil de développement, le préfet de région a cependant la maîtrise de la nomination de la plupart des membres de cette assemblée (C. transp., art. L. 5312-7). Par ailleurs, les membres du directoire, le président du conseil de surveillance, le préfet de région et le préfet maritime ou leurs représentants ainsi que le commissaire du gouvernement et l'autorité chargée du contrôle économique et financier assistent de plein droit aux séances du conseil.

§ 49 L'État est représenté notamment au sein du conseil de surveillance par un commissaire du gouvernement qui est nommé par le ministre chargé des ports maritimes et par un contrôleur général économique et financier désigné par le ministre de l'Économie et des Finances ( D. n° 2005-440, 9 mai 2005 : JO 10 mai 2005, p. 8092 ).

Le commissaire du gouvernement ou l'autorité chargée du contrôle économique et financier peut demander au président du conseil de surveillance l'inscription à l'ordre du jour des questions sur lesquelles ils estiment nécessaire de provoquer une délibération ou une information de cette assemblée. Ces deux autorités sont convoquées aux commissions constituées au sein du conseil de surveillance. Ils assistent à ces commissions s'ils le jugent utile, de même qu'aux séances du conseil de développement.

Le commissaire du gouvernement peut, dans les 8 jours qui suivent la réunion du conseil de surveillance, faire opposition aux délibérations. Le ministre dispose d'un mois pour confirmer cette décision, qui, à défaut deviendra caduque ( C. transp., art. R. 5312-25 ).

B. Ports " décentralisés "

1° Historique

§ 50 L'idée de décentralisation n'est pas nouvelle, plusieurs tentatives ont été amorcées depuis la Révolution française, mais la tendance centralisatrice de l'Administration l'avait toujours emportée.

En 1964, des mesures de déconcentration sont prises, elles ne modifiaient pas l'importance de la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales, elles raccourcissaient seulement les circuits administratifs, en évitant, dans un nombre assez important de cas, une remontée des dossiers " vers Paris ".

§ 51 Le mouvement de décentralisation en matière portuaire a débuté avec la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ( JO 3

mars 1982, p. 730 ). À l'époque, subsistaient encore de fortes réticences politiques à l'égard du transfert de compétences au profit des collectivités territoriales.

Il résulte des principes inhérents à la décentralisation, qu'il ne doit pas exister de hiérarchie entre ces collectivités (R. Rézenthel, Les conséquences de la décentralisation sur la gestion du littoral et des ports : Mon. TP 20 avr. 1984, p. 53 ) et que les collectivités territoriales bénéficient de la liberté d'administration ( Cons. const., 25 févr. 1982, n° 82-137 DC : JO 3 mars 1982, p. 759 . - Cons. const., 18 janv. 1985, n° 84-185 DC : JO 20 janv. 1985, p. 821 ).

Cette extension de la liberté de gestion des collectivités territoriales pour être effective impliquait l'attribution de nouvelles compétences. C'est ainsi que la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 ( JO 23 juill. 1983, p. 2286 ) a attribué aux communes et aux départements la gestion de certains ports maritimes.

À cette occasion, le Conseil d'État a jugé que " les transferts aux collectivités locales des compétences jusqu'alors exercées par l'État doivent être accompagnés du transfert concomitant par l'État à ces collectivités des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences de sorte que ces ressources assurent une compensation intégrale des charges résultant pour les collectivités locales des compétences nouvelles qui leur sont attribuées " (CE, 6 juin 1986, n° 56946, Dpt Finistère : JurisData n° 1986-042148 ; Lebon, p. 160, concl. O. Van Rymbeke).

§ 52 Même lorsqu'il est situé sur le littoral, à proximité de la mer, et dans la circonscription du service chargé des affaires maritimes, un port affecté à la plaisance ou à la pêche n'est pas nécessairement placé sous l'autorité de la commune ou du département. Pour qu'il relève de l'une de ces collectivités et qu'il ait la qualité de port maritime, le Conseil d'État estime en effet que l'ouvrage doit être implanté dans la circonscription de la direction des affaires maritimes (aujourd'hui la DDTM. - CE, avis, sect. TP, 7 et 14 janv. 1992 . - CE, ass., 21 mars 2001, n° 197076 , Comité liaison pour vie des étangs montpelliérains : JurisData n° 2001-062102 ; DMF 2001, p. 638 , note R. Rézenthel). La convention de Genève du 9 décembre 1923 portant statut international des ports maritimes n'est applicable qu'aux ports de commerce.

§ 53 Lors de la première " vague " de décentralisation, seule la gestion des ports fluviaux secondaires pouvait faire l'objet d'un transfert de compétence au profit des conseils régionaux. Cette mesure n'intervenait pas de plein droit, l'article 5 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 conférait un pouvoir discrétionnaire à l'État pour désigner, par décret en Conseil d'État, les ports fluviaux dont il acceptait de transférer la gestion aux régions. À cette époque, pour les ports maritimes, ces dernières ne pouvaient qu'être concessionnaires de l'outillage public portuaire.

§ 54 Les lois n° 2002-92 du 22 janvier 2002 sur le statut de la Corse (JO 23 janv. 2002, p. 1503) et n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ( JO 28 févr. 2002, p. 3801 ) ont développé le processus de transfert de compétences pour la gestion des ports d'intérêt national en particulier au profit des collectivités territoriales ou de leurs groupements.

Cette évolution était logique dans la mesure où l'intervention permanente de l'État n'était plus nécessaire, dès lors que les aménagements et la gestion des ports sont encadrés notamment par une législation sur la protection de l'environnement et sur le droit de la concurrence.

§ 55 La gestion des ports d'Ajaccio et Bastia a été transférée en application de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 à la collectivité territoriale de Corse. Toutefois, l' article L. 4424-22, alinéa 2 du Code général des collectivités territoriales dispose que ces ports " sont transférés dans le patrimoine de la collectivité territoriale de Corse ", c'est-à-dire qu'ils appartiennent en pleine propriété à cette collectivité.

§ 56 Pour les ports continentaux, l' article 104 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 prévoyait une expérimentation qui devait être engagée dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, et ce, afin de renforcer le rôle des régions dans le développement des ports.

Dans le cadre de cette expérimentation, l'État devait transférer aux régions qui en faisaient la demande, ses compétences pour aménager, entretenir et exploiter les ports d'intérêt national.

En raison de l'incertitude pesant sur la pérennité de ce transfert de compétence résultant de la brièveté de la durée de l'expérimentation, cette réforme n'a pas été mise en oeuvre et le texte visé ci-dessus a été abrogé par l'article 30, IX de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée.

§ 57 L'article 30, II de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements de demander à l'État d'exercer les compétences en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des ports maritimes d'intérêt national ou contigus à un port militaire.

La loi précise que le transfert de compétences porte sur le port ou la partie individualisable d'un seul tenant et sans enclave d'un port situé sur le territoire de la collectivité candidate ou d'un groupement de collectivités territoriales.

## 2° Conditions du transfert

§ 58 Le Code des transports détermine le régime des ports maritimes relevant des collectivités territoriales ou de leurs établissements. C'est ainsi que : " La région est compétente pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce. Elle est compétente pour aménager et exploiter les ports maritimes de pêche qui lui sont transférés " (C. transp., art. L. 5314-1) ; " Le département est compétent pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de pêche. Il est compétent pour aménager et exploiter les ports maritimes de commerce qui lui sont transférés " (C. transp., art. L. 5314-2) ; " Les communes ou, le cas échéant, les communautés de communes, les communautés urbaines, les métropoles ou les communautés d'agglomération, sont compétentes pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes dont l'activité principale est la plaisance. Elles sont également compétentes pour aménager et exploiter les ports maritimes de commerce et de pêche qui leur sont transférés [...] " (C. transp., art. L. 5314-4).

§ 59 La vocation des collectivités territoriales et de leurs groupements à gérer un port maritime est définie par les articles L. 5314-1 et suivants du Code des transports, mais l'État conserve un pouvoir discrétionnaire pour désigner les collectivités bénéficiaires du transfert de compétences. C'est ainsi que les ports de commerce de Nice et de Toulon ont été respectivement transférés au département des Alpes-Maritimes et du Var (à propos du transfert du port de Nice, TA Nice, 15 janv. 2008, Cons. régional PACA : DMF 2008, p. 291, note R. Rézenthel).

La création des métropoles a pour effet de transférer de plein droit à leur profit les compétences des communes qui en sont membres, en matière de création, d'aménagement et de gestion de zones d'activités portuaires (CGCT, art. L. 5217-1 et L. 5217-2).

§ 60 La configuration des lieux et l'aménagement d'installations pour la plaisance sur un site distinct, mais voisin de celui réservé au stationnement des navires de commerce et de pêche, soulèvent parfois des conflits entre un département et une commune pour l'attribution des compétences en vue de la gestion des installations portuaires. C'est ainsi qu'il a été jugé que les ouvrages réservés à une flottille de pêche, situés à proximité de pontons destinés à l'amarrage de navires de petite plaisance, formant un ensemble desservi par un chenal commun, constituaient un port unique affecté à la pêche et à la plaisance relevant de la compétence du département ( TA Nantes, 12 nov. 1985, Cne Saint-Gilles-Croix-de-Vie : Lebon, p. 428 ; RFDA 1987, p. 49, note R. Rézenthel. - V. aussi CE, 19 avr. 1989, n° 74358, Cne Saint-Gilles-Croix-de-Vie : JurisData n° 1989-640937 ).

En revanche, il est admis qu'il puisse exister plusieurs ports maritimes distincts sur le territoire d'une seule commune ( CE, 25 oct. 2002, Cne Hyères, préc. n° 17).

§ 61 Par ailleurs, il a été jugé que le préfet pouvait inclure dans une même délimitation administrative un ensemble portuaire constitué de deux ports situés de part et d'autre d'un estuaire ( TA Rennes, 29 oct. 1986, n° 841013, Comité défense Forêt Fouesnant) ou d'une baie ( CE, 10 avr. 2002, n° 223100, Sté Somatour, préc. : JurisData n° 2002-063773 ; DMF 2002, p. 771, note R. Rézenthel). Cette jurisprudence s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence du Conseil d'État qui est pour sa part favorable à l'unité de gestion des ports, alors que le

législateur admet qu'une collectivité territoriale ou un groupement peut demander à assurer la gestion d'une partie d'un port, individualisable, d'un seul tenant et sans enclave (L. n° 2004-809, 13 août 2004, art. 30, II).

§ 62 Selon l'article 30, III de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, pour chaque port transféré, une convention conclue entre l'État et la collectivité territoriale ou le groupement intéressé, ou à défaut, un arrêté du ministre chargé des Ports maritimes dresse un diagnostic de l'état du port, définit les modalités du transfert et fixe sa date d'entrée en vigueur.

La collectivité ou le groupement bénéficiaire du transfert succède à l'État dans l'ensemble de ses droits et obligations à l'égard des tiers. L'article L. 5314-10 du Code des transports dispose que : " L'État peut conclure avec la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales compétent des contrats d'objectifs, portant notamment sur le financement d'infrastructures, la sûreté et la sécurité portuaires ".

La propriété des dépendances du domaine public de ces ports est transférée à titre gratuit aux collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales compétents et ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraires.

La convention, ou à défaut l'arrêté de transfert, précise les conditions dans lesquelles le bénéficiaire met gratuitement à la disposition de l'État les installations et aménagements nécessaires au fonctionnement des services chargés de la police et de la sécurité.

§ 63 La distinction entre les ports départementaux et municipaux résultait, selon la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée, de l'affectation principale du port. Désormais, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée, en ouvrant à toutes les collectivités territoriales et à leurs groupements la gestion des ports maritimes, le changement de l'activité dominante ne devrait pas avoir d'incidence sur leur statut. Ainsi, un port de commerce peut être transformé en port de pêche ou de plaisance sans que cette modification entraîne un changement d'autorité portuaire.

La définition du port se pose dans les cités lacustres où des zones portuaires sont reliées par des canaux de navigation. Les dispositions de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 font une distinction entre le port et les voies de navigation. Celles-ci étant bordées par des propriétés privées dont les quais appartiennent aux propriétaires des résidences, il semble difficile de considérer que l'ensemble lacustre constitue un port.

### 3° Transfert de compétence entre collectivités

§ 64 Outre le transfert de compétence par l'État pour l'administration d'un port maritime, la loi permet aux départements de transférer à leur tour la gestion des ports relevant de leur compétence au profit de la région, ou le cas échéant, de l'assemblée territoriale de Corse. Par ailleurs, selon les règles du droit commun, une collectivité territoriale peut transférer la gestion d'un port à un établissement public local. Lorsqu'une communauté de communes (CGCT, art. L. 5214-16) ou une communauté urbaine (CGCT, art. L. 5215-20) est créée, ces établissements exercent de plein droit parmi leurs attributions, aux lieux et place des communes membres, les missions d'entretien, de gestion et d'aménagement des zones d'activités portuaires et touristiques.

Pour sa part, le ministre chargé des ports maritimes a considéré qu'en matière de gestion portuaire, une commune pouvait " transférer sa compétence à un syndicat mixte dans les conditions du droit commun ", et il ajoute qu'" à cet égard, il n'apparaît pas que le législateur ait entendu exclure la possibilité pour une commune de transférer à un syndicat mixte le pouvoir de concéder l'aménagement du port et son exploitation à une autre personne morale de droit public ou privé. Rien n'interdit par conséquent à une commune de transférer à un syndicat mixte la compétence que lui reconnaît la loi pour la création des ports de plaisance, et il en va de même pour l'aménagement et l'exploitation ultérieurs de ceux-ci [...] La commune est dessaisie des compétences ainsi transférées " ( Rép. min. n° 805 : JOAN 27 févr. 1989, p. 1040 ).

§ 65 L'article 30, V de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 dispose que :

Les ports maritimes départementaux existant à la date d'entrée en vigueur de la présente loi peuvent, sur demande du département et après accord, selon le cas, du conseil régional ou de l'assemblée de Corse, être transférés à la région ou à la collectivité territoriale de Corse. À compter de la date du transfert de compétences, la région ou la collectivité territoriale de Corse est substituée au département dans les droits et obligations à l'égard des tiers, afférents au domaine et aux biens transférés, sans que cette substitution puisse porter atteinte aux droits que les délégataires tiennent des délégations en cours.

Une convention conclue entre la région ou la collectivité territoriale de Corse et le département délimite les emprises des ports, détermine les modalités du transfert de compétence, de transfert et de mise à disposition de moyens, notamment de personnels, et prévoit le versement à la région ou à la collectivité territoriale de Corse du concours particulier créé au sein de la dotation générale de décentralisation au titre des ports maritimes de commerce et de pêche en application de l'article L. 1614-8 du Code général des collectivités territoriales .

§ 66 En application de l'article 30 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée, les ports de Dieppe, Caen-Ouistreham et Cherbourg ont fait l'objet d'un transfert de compétence et de propriété au profit de syndicats mixtes.

Il est par ailleurs permis aux collectivités territoriales de transférer une partie de leurs compétences à des établissements publics locaux comme les syndicats mixtes (CGCT, art. L. 5721-1 et s.). On peut également citer le cas du transfert de compétence par le Conseil régional " Languedoc-Roussillon " qui a transféré ses compétences pour l'administration des ports de Port-la-Nouvelle et Sète au syndicat mixte " Port Sud de France ". Ce transfert ne peut pas porter semble-t-il sur l'exercice de la police spéciale des ports (CAA Paris, 23 nov. 2000, n° 99PA01743, Pouyet : JurisData n° 2000-137249).

§ 67 Depuis cette dernière vague de transferts, près de 500 ports relèvent de la compétence de collectivités territoriales ou de leur groupement. Il s'agit pour l'essentiel de ports de plaisance et de quelques ports de pêches et de commerces, parfois importants.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, a été adoptée dans la perspective d'une rationalisation de la répartition des compétences en matières portuaires entre collectivités territoriales considérant la diversité des collectivités territoriales et groupements compétents. A été ainsi introduit un article 22 qui invite au transfert de la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports relevant du département au plus tard au 1er janvier 2017 aux autres collectivités territoriales ou à leurs groupements dans le ressort géographique desquels sont situées ces infrastructures. À l'heure de l'adoption de loi NOTRe, les départements étaient compétents pour la gestion de près de 300 ports.

Dans cette hypothèse, le département ou le groupement dont il est membre devait communiquer, avant le 1er novembre 2015, au représentant de l'État dans la région toutes les informations permettant le transfert du port en connaissance de cause. Il devait transmettre ces informations à toute collectivité ou groupement intéressé par le transfert, dès réception d'une demande d'information de leur part. Dans cette perspective, toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales pouvait demander au département ou au groupement dont le département est membre, jusqu'au 31 mars 2016, à exercer les compétences mentionnées au premier alinéa du I de l'article 22 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, pour chacun des ports situés dans son ressort géographique. Dans l'hypothèse où plusieurs demandes étaient présentées pour le même port, le représentant de l'État dans la région propose, par priorité, la constitution d'un syndicat mixte aux collectivités territoriales et aux groupements intéressés par le transfert ou l'attribution. C'est ce à quoi à procéder par exemple le Finistère avec la création du syndicat mixte de Cornouaille.

§ 68 Suivant l'enquête réalisée par l'association des départements de France, peu de conseils départementaux ont souhaité se dessaisir de leur compétence portuaire. En effet, seulement 25 % des ports ont été transférés à d'autres collectivités (région, EPCI ou commune) ou à des

syndicats mixtes dont le département reste membre. Bien que cet état des lieux ne précise pas la proportion de cette dernière hypothèse, celle-ci semble importante dans une logique qui s'avère généralement inverse au principe d'un dessaisissement de compétence par les départements. Il apparaît ainsi que les politiques publiques portuaires départementales s'inscrivent dans un mouvement contraire à celui initié par le législateur se manifestant par la création de syndicats mixtes ou des sociétés dédiées (SPL, SEM, GIP) dont le département est à l'initiative afin de mutualiser la gestion de certains équipements à l'échelle du département et d'afficher une offre de plaisance coordonnée entre les ports d'un même territoire.

L'un des enjeux majeurs de la mutualisation reposant sur la volonté de mieux amortir le coût du dragage, l'échelle du département semble apparaître plus adaptée à la gestion de ces équipements portuaires. Même si certains départements ont souhaité amortir leurs équipements de dragage en dehors de leur territoire en répondant à des marchés publics (CE, 14 juin 2019, n° 411444, Sté Vinci construction maritime et fluvial : JurisData n° 2019-009982. - V. aussi CE, 30 déc. 2014, n° 355563, Sté Armor SNC : JurisData n° 2014-032080 ; AJDA 2015, p. 449 , chron. Lessi et Dutheillet de Lamothe ; AJCT 2015, p. 158, obs. Royer ; RFDA 2015, p. 57, concl. Dacosta ; RTD com. 2015, p. 245 , chron. Orsoni) passés par des départements voisins, il apparaît que la mutualisation de dragues ne peut guère dépasser l'échelle d'un tel territoire lorsque celui-ci arrive même à couvrir ses propres besoins dans la mesure où le dragage est une intervention saisonnière qui limite en soi les capacités d'amortissement dans le temps d'un même équipement.

Notons que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent adhérer au Groupement d'intérêt économique (GIE) " Dragages ports " créé entre l'État et les grands ports maritimes ( C. transp., art. R. 5313-75 ).

§ 69 L'adoption de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 continue de produire des effets s'agissant de la répartition des compétences portuaires. Au regard de la jurisprudence, on peut considérer que les échéances fixées par le législateur n'ont qu'une valeur indicative, que le transfert de compétence et de propriété peut intervenir au-delà des dates fixées ( CE, 19 nov. 2008, n° 312095, Communauté urbaine Strasbourg : JurisData n° 2008-074536 ; JCP A 2009, 2055, comm. J.-M. Pontier).

Depuis leur mise en place par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (JO 13 juill. 1999, p. 10361), les communautés d'agglomération et communautés de communes, établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, sont, en vertu des dispositions des articles L. 5216-5 et L. 5214-16 du Code général des collectivités territoriales compétentes de plein droit en matière de développement économique. Jusqu'à leur modification par la loi du 7 août 2015 , dont les dispositions sur ce point sont entrées en vigueur le 1er janvier 2017, cette compétence impliquait notamment qu'elles exercent, en lieu et place de leurs communes membres, la compétence pour créer, aménager, entretenir et gérer les zones d'activité portuaire sous réserve que ces zones présentent un intérêt communautaire.

§ 70 Les articles 64 et 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 ont modifié ces articles pour supprimer la condition suivant laquelle l'exercice de cette compétence devait revêtir un intérêt communautaire. Il en résulte qu'à compter du 1er janvier 2017, les communautés d'agglomération et communautés de communes exercent, en lieu et place de leurs communes membres, la compétence pour créer, aménager, entretenir et gérer toute zone d'activité portuaire qui constitue une zone d'activité économique au sens de ces dispositions. L'applicabilité de ces dispositions s'est heurtée à la question de savoir dans quelles hypothèses le transfert de compétence à ces EPCI s'imposait de plein droit considérant que les modalités d'exercice de l'activité portuaire étaient constitutives d'une activité économique. Pour apprécier le sens de cette disposition, le ministère de l'Intérieur a diffusé auprès des préfets l' instruction du 8 décembre 2016 portant définition des zones d'activité portuaire et compétences des communes et établissements publics de coopération intercommunale pour la gestion des ports

(JO 26 déc. 2016). Cependant, la commune de Cannes, la commune de Mandelieu-la-Napoule, la commune de Théoule-sur-Mer et la communauté d'agglomération du Pays de Lérins ont introduit des recours demandant la suspension et l'annulation de l'exécution de cette instruction.

Dans un premier temps, le Conseil d'État par une ordonnance du 3 mars 2017 (CE, 3 mars 2017, n° 407649, Cne Cannes et a. : DMF 2017, p. 651, note R. Rézenthel) a refusé de faire droit à la demande des requérants considérant que les moyens invoqués, notamment celui tiré de l'incompétence du ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, ne suscitaient pas de doute sérieux sur la légalité de l'instruction contestée.

Cependant, dans un second temps, le Conseil d'État a annulé l'instruction pour incompétence de son auteur (CE, 25 mai 2018, n° 407640 : JurisData n° 2018-009034) considérant qu'en fixant, en termes exclusifs et impératifs trois critères de qualification d'une zone d'activité portuaire sans y avoir été légalement habilité, le ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales a pris, par l'instruction attaquée, une mesure réglementaire d'application de la loi.

En conséquence, sans modification législative de ces dispositions habilitant le pouvoir réglementaire à prendre une mesure d'application, celles-ci semblent privées de tout effet juridique, sauf si l'on admet à propos de ports de plaisance que ceux-ci constituent également une zone d'activité touristique (sur la substitution de plein droit d'une métropole aux communes : Cass. 1re ch. civ., 5 janv. 2022, n° 20-10.655).

4° Organisation des ports à gestion décentralisée

§ 71 Dans le silence des textes actuellement en vigueur, c'est le président (ou le maire) de l'assemblée de la collectivité territoriale ou de l'établissement public local qui exerce les prérogatives de l'exécutif portuaire. La gestion courante peut être confiée à un directeur nommé par cet exécutif. Les décisions concernant l'organisation du service public portuaire ou définissant la stratégie d'aménagement ou commerciale du port sont de la compétence de l'organe délibérant.

Selon les articles 104 et suivants de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, le transfert de compétences pour l'administration des ports maritimes de l'État au profit des collectivités territoriales peut donner lieu à une mise à disposition des fonctionnaires de l'État. Dans l'hypothèse d'un transfert de compétence d'une collectivité territoriale au profit d'un établissement public local, il peut y avoir un transfert de service.

En pratique, dans les ports à gestion décentralisée dont l'importance le justifie, des officiers de port et officiers de port adjoints, fonctionnaires de l'État, sont placés en position de détachement afin d'assurer la police spéciale du port.

§ 72 Le département ou un syndicat mixte peut à la demande d'une commune ou, le cas échéant, d'une communauté de communes, créer, aménager et exploiter un port maritime dont l'activité principale est la plaisance (C. transp., art. L. 5314-4). Cette disposition ne manque pas de soulever des interrogations quant au sens qu'il faut lui donner. Suivant le sens général de ce dispositif, on peut envisager qu'il s'agisse d'un transfert de compétence. On peut aussi songer à une délégation de compétence qui permet sous une forme conventionnelle de confier la responsabilité d'un service public entre collectivités territoriales. Ainsi, suivant l'article L. 1111-8 du Code général des collectivités territoriales, " une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire ".

Dès lors, les compétences déléguées sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante. La délégation est alors régie par une convention qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire. Si tel est le sens recouvre que l'article L. 5314-4 du Code des transports, cette délégation devra nécessairement se faire gratuitement conformément à l'article L. 1100-1 du Code de la commande publique. Dans le cas contraire, cette convention serait qualifiée de

concession de service dont la conclusion serait nécessairement soumise préalablement à une procédure de publicité et de mise en concurrence telle que définie par le Code de la commande publique.

§ 73 Selon l' article L. 5331-10 du Code des transports : " Dans chaque port, des règlements particuliers peuvent compléter les règlements généraux de police. Les dispositions applicables dans les limites administratives des grands ports maritimes et des ports autonomes sont arrêtées par l'autorité administrative. Les dispositions applicables dans les limites administratives des autres ports sont arrêtées conjointement par l'autorité portuaire et l'autorité investie du pouvoir de police portuaire et, à défaut d'accord, par l'autorité investie du pouvoir de police portuaire [...] " .

Pour le Conseil d'État, l'arrêté du président du conseil départemental pris pour l'approbation d'un règlement particulier de police de port " n'entre dans aucune des catégories d'actes administratifs pour lesquels il est nécessaire de mettre, au préalable, les armateurs intéressés en mesure de faire connaître leurs observations ; qu'un tel arrêté, qui relève de la compétence propre du président du conseil général, n'avait pas à être précédé de la consultation de cette assemblée " (CE, 6 févr. 1998, n° 159512, Deher).

Lorsqu'en raison d'une modification de son activité ou d'un transfert volontaire un port municipal devient départemental, le maire n'a plus compétence pour modifier le règlement particulier de police du port. Cette attribution appartient désormais au président du conseil général ( TA Nice, 18 nov. 1997, n° 963441 et n° 972652, Sté SNTM c/ Cne Hyères : DMF 1998, p. 198 , note R. Rézenthel).

§ 74 L'article R. 5314-2 du Code des transports reconnaît au président du conseil général ou au maire la qualité d'" autorité compétente " pour :

- instruire les avant-projets de construction, d'extension et de modernisation des infrastructures, ainsi que les concessions et leurs avenants ;
- mettre en oeuvre la procédure d'instruction de l'établissement ou de la modification des tarifs et conditions d'usage des outillages publics ainsi que les droits de port, et organiser l'instruction préalable à leur application.

Il revient à l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public d'approuver la délimitation administrative du port (C. transp., art. R. 5311-1).

L'article R. 5314-33 du Code des transports ajoute que dans les ports régionaux, départementaux, communaux et ceux relevant de groupements de collectivités territoriales, l'autorisation d'occupation des dépendances du domaine public qui est nécessaire pour l'exploitation de cultures marines est consentie, selon le cas, par le président du conseil régional, le président du conseil départemental, le maire ou le président de l'organe délibérant du groupement de collectivités territoriales qui en détermine les conditions financières en application des règles définies par le conseil régional, le conseil départemental, le conseil municipal ou l'organe délibérant du groupement de collectivités territoriales.

La décentralisation n'a pas pour effet de remettre systématiquement en cause les actes pris précédemment par l'État pour les ports maritimes dont l'Administration a été transférée aux collectivités territoriales ou à leurs groupements.

Il revient au conseil départemental de modifier, en tant que de besoin, le règlement particulier de police approuvé par le préfet avant la mise en oeuvre de la décentralisation (CE, 23 juin 2000, n° 201780, min. Equip., Transports et Log. c/ Salle : JurisData n° 2000-060622).

§ 75 Chaque port maritime à gestion décentralisée est doté d'un conseil portuaire ( C. transp., art. L. 5314-12 ).

Si des dispositions prévoient expressément les conseils portuaires pour les ports départementaux et municipaux ( C. transp., art. R. 5314-13 et R. 5314-17 ), en revanche, l'article R. 5314-21 du Code des transports, en tant qu'il vise les dispositions communes aux ports maritimes à gestion décentralisée, confère un fondement réglementaire au conseil portuaire dans les ports gérés par les établissements publics locaux et dans les ports régionaux.

§ 76 Suivant l'article R. 5314-22 du Code des transports, le conseil portuaire est obligatoirement consulté sur :

- 1° La délimitation administrative du port et ses modifications ;
- 2° Le budget prévisionnel du port, les décisions de fonds de concours du concessionnaire ;
- 3° Les tarifs et conditions d'usage des outillages, les droits de port ;
- 4° Les avenants aux contrats de concession et les nouveaux contrats de concession ;
- 5° Les projets d'opérations de travaux neufs ;
- 6° Les sous-traités d'exploitation ;
- 7° Les règlements particuliers de police.

§ 77 Le conseil portuaire examine la situation du port et son évolution sur les plans économique, financier, social, technique et administratif.

Il reçoit toutes observations jugées utiles par le gestionnaire du port ainsi que les comptes rendus d'exécution des budgets de l'exercice précédent et de l'exercice en cours.

Les statistiques disponibles portant notamment sur le trafic du port lui sont régulièrement communiquées.

Obligatoire pour l'examen des points évoqués ci-dessus, l'avis du conseil portuaire n'entraîne pas une compétence liée pour l'autorité gestionnaire du port.

En l'absence d'un réel motif d'urgence, la consultation du conseil portuaire doit donner lieu à un débat entre ses membres, et ne peut pas résulter d'un échange de correspondances.

C. Ports et droit de l'Union européenne

§ 78 Après une définition discrète de la Cour de justice des Communautés européennes de la notion de port (CJCE, 9 mars 2006, aff. C-323/03, Comm. c/ Espagne, pt 33), la Commission européenne s'y est reprise à plusieurs fois pour faire adopter différents textes susceptibles de saisir les enjeux économiques de l'exploitation des infrastructures portuaires.

Exclu du champ d'application de la directive Service du 12 décembre 2006, l'exploitation portuaire dispose désormais de son régime propre depuis l'adoption du règlement n° 2017/352 du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2017 établissant un cadre pour la fourniture de services portuaires et des règles communes relatives à la transparence financière des ports dont l'applicabilité avait été fixée au 24 mars 2019 (L. Grard, Enfin un règlement " services portuaires " ! Transparence et ouverture minimaliste à la concurrence : RTD eur. 2018, p. 165 . - L. Fedi et R. Rézenthel, La fourniture de services portuaires et la transparence financière des autorités portuaires, vol. 23 : Neptunus, e.revue Université de Nantes, 2017/ 4 ; www.cdmo.univ-nantes.fr).

§ 79 En toute hypothèse, leur exploitation est soumise aux principes fondamentaux du traité de sorte que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, Promoimpresa Srl et Mario Melis du 14 juillet 2016 n'est pas applicable au règlement relatif aux services portuaires ( CJUE, 14 juill. 2016, aff. C-458/14 et C-67/15, Promoimpresa Srl et Mario Melis : JurisData n° 2016-015812 ; CP-ACCP n° 169/2016, p. 70 , note P. Proot et E. Fatôme).

S'agissant des modalités de délivrance des autorisations d'occupation du domaine public, au regard de la clarification apportée (La lettre de la DJA, n° 224, 26 janv. 2017 ; Contrats-Marchés publ. 2016, comm. 291 et repère 11, note F. Llorens et P. Soler-Couteaux ; AJDA 2016, p. 2176 , note R. Noguellou ; AJCT 2017, p. 109, obs. O. Didriche) par le règlement (UE) du 15 février 2017, a vocation à s'appliquer à toute occupation du domaine public et privé des ports.

En outre, cette occupation est susceptible désormais d'être soumise à la directive Concession du 26 mars 2014 qui impose un régime général de publicité et de mise en concurrence à la passation des concessions de service et de travaux.

Notons à titre anecdotique que les ports espagnols de Ceuta et de Melilla implantés sur le littoral de l'Afrique du Nord, ont été assimilés à des ports insulaires par rapport au continent européen (CJCE, 21 oct. 2004, aff. C-288/02, Comm. c/ Grèce : Rec. CJCE 2004, p. I-10071, pt 46).

§ 80 En outre, les activités portuaires sont concernées à divers titres par le droit de l'Union européenne, notamment au regard du droit de la concurrence ou de la protection de l'environnement. Le droit dérivé les concernant se développe lentement par rapport à d'autres secteurs d'activités, les règlements et les directives régissent souvent les activités portuaires de manière indirecte. C'est ainsi que l'exercice du lamanage dans les ports a été envisagé à la lumière du règlement (CEE) n° 4055/86 du Conseil du 22 décembre 1986, portant application du principe de libre prestation des services aux transports maritimes (CJCE, 18 juin 1998, aff. C-266/96, Corsica Ferries France SA e.a. : Rec. CJCE 1998, p. I-3981 ; JCP G 1999, II 10097, comm. R. Le Mestre).

§ 81 L'incidence de certaines situations sur la concurrence entre les ports est rappelée, à propos des conférences maritimes, dans le préambule du règlement CE n° 4056/86 du Conseil du 22 décembre 1986 déterminant les modalités d'application des articles 85 et 86 du traité (aujourd'hui TFUE, art. 101 et 102) aux transports maritimes. Ainsi il est indiqué que : considérant que le présent règlement devrait préciser le champ d'application des dispositions des articles 85 et 86 (aujourd'hui articles 101 et 102) du TFUE en tenant compte des aspects spéciaux des transports maritimes ; que, par contre, le commerce entre les États membres risque d'être affecté lorsque ces ententes ou pratiques abusives concernent des transports maritimes internationaux, y compris intra-communautaires, au départ ou à destination de ports de la Communauté ; que de telles ententes ou pratiques abusives sont susceptibles d'influencer la concurrence, d'une part, entre les ports des différents États membres en modifiant leurs zones d'attraction respectives et, d'autre part, entre les activités se situant dans ces zones d'attraction et de perturber les courants d'échange à l'intérieur du Marché commun.

§ 82 La décision n° 884/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la décision n° 1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport (JOCE n° L 167, 30 avr. 2004, p. 1) décrit le concept d'"autoroutes de la mer" impliquant l'intervention des ports, dans les termes suivants :

1 - Le réseau transeuropéen des autoroutes de la mer vise à concentrer les flux de fret sur des itinéraires maritimes à vocation logistique, de manière à améliorer les liaisons maritimes existantes qui sont viables, régulières et fréquentes pour le transport de marchandises entre États membres ou à en établir de nouvelles, afin de réduire la congestion routière et/ou améliorer la desserte des États et des régions périphériques et insulaires. Les autoroutes de la mer ne devraient pas exclure le transport combiné de personnes et de marchandises, à condition que le fret soit prédominant.

2 - Le réseau transeuropéen des autoroutes de la mer se compose des équipements et des infrastructures concernant au moins deux ports situés dans deux États membres différents. Ces équipements et infrastructures comprennent des éléments, au moins dans un État membre, tels que les équipements portuaires, des systèmes électroniques de gestion logistique, des procédures de sécurité et de sûreté administratives et douanières, ainsi que des infrastructures d'accès terrestre et maritime direct, y compris les moyens d'assurer la navigation tout au long de l'année, notamment en mettant à disposition des équipements de dragage et rendant possible l'accès hivernal, grâce à des brise-glace [...].

§ 83 Le règlement (CE) n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 (JOCE n° L 129, 29 avr. 2004, p. 6) rend applicables à l'ensemble des États membres les dispositions du code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (ISPS) qui est entré en vigueur au 1er juillet 2004. Il s'agit de tenter d'éradiquer les risques de terrorisme et de piraterie susceptibles d'affecter les ports et le transport maritime.

§ 84 La Cour de justice des Communautés européennes s'est prononcée à diverses reprises sur des litiges relatifs aux questions portuaires ayant trait notamment :

- à la manutention (CJCE, 10 déc. 1991, aff. C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova c/ Siderurgica Gabrielli* : Rec. CJCE 1991, p. I-5889 ; RFDA 1993, p. 356, note G. Mattei-Dawance et R. Rézenthel) ;

- au régime des droits de port ( CJCE, 12 déc. 1972, aff. 21 à 24/72 , International fruit company NV c/ Produtschap voor groenten en fruit : Rec. CJCE 1972, p. 1219. - CJCE, 14 nov. 2002, aff. C-435/00, Geha Naftiliaki EPE e.a. : Rec. CJCE 2002, p. I-10615) ;
- à l'activité du pilotage (CJCE, 17 mai 1994, aff. C-18/93, Corsica Ferries Italia Srl et Corpo dei piloti porto di Genova : Rec. CJCE 1994, p. I-1783) ;
- au lamanage (CJCE, 18 juin 1998, aff. C-266/96, Corsica ferries France e.a. : Rec. CJCE 1998, p. I-3981 ; JCP G 1999, II 10097, comm. R. Le Mestre) ;

au remorquage considéré non comme une opération de transport mais comme un service d'assistance aux navires (CJCE, 11 janv. 2007, aff. C-251/04, Comm. c/ Grèce, pt 33 : Rec. CJCE 2007, p. I-67 ; Rev. dr. transp. 2007, comm. 38 , obs. L. Grard) ;

- au maintien de l'ordre dans les ports (CJUE, 17 mars 2011, aff. C-128/10 et C-129/10, Naftiliaki Etaireia Thasou AE : Rec. CJUE 2011, p. I-1885).

§ 85 Il a été jugé qu'en obligeant les entreprises d'autres États membres souhaitant exercer l'activité de manutention de marchandises dans les ports espagnols d'intérêt général, d'une part, à s'inscrire auprès de la société anonyme de gestion des docks, ainsi que, le cas échéant, à participer à son capital et, d'autre part, à recruter en priorité des travailleurs mis à disposition par cette société, dont un nombre minimal de ceux-ci engagé de manière permanente, l'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 49 du TFUE ( CJUE, 14 déc. 2014, aff. C-576/13, Comm . c/ Espagne : JurisData n° 2014-033750).

§ 86 La Cour n'admet l'existence d'un service d'intérêt économique général que pour une entreprise gestionnaire d'un port " jouissant de certains privilèges pour l'exercice de la mission dont elle est légalement chargée et entretenant à cet effet des rapports étroits avec les pouvoirs publics " (CJCE, 14 juill. 1971, aff. 10/71, min. pub. Luxembourg c/ Madeleine Muller, Vve J.-P. Hein [port Mertert] : Rec. CJCE 1971, p. 723). Elle a écarté cette qualification pour l'exercice d'une activité de manutention portuaire (CJCE, 10 déc. 1991, aff. C-179/90, Merci convenzionali porto di Genova c/ Siderurgica Gabrielli).

## II. Services publics portuaires

§ 87 Le concept de service public est souvent soumis, en France, à une interprétation extensive, notamment en application de la théorie du service public virtuel. En raison de l'importance économique des ports maritimes, cette approche se trouve aujourd'hui confrontée au droit de l'Union européenne qui tend à restreindre le pouvoir discrétionnaire des pouvoirs publics, et implique une justification solide de l'existence du service ( CJCE, 27 nov. 2003, aff. C-34/01 à 38/01, Enirisorse SpA : Rec. CJCE 2003, p. I-14243. - R. Rézenthel, L'évolution du régime des services publics portuaires : DMF 2009, p. 530 ).

### 1° Notion de service public portuaire

§ 88 Le service public est une construction jurisprudentielle qui s'est précisée au fil du temps. En matière portuaire, l'occupation du domaine public et l'assujettissement à des obligations de service public ont conduit le juge administratif à qualifier la manutention et le remorquage d'éléments de service public ( CE, sect., 5 mai 1944 , Cie maritime Afrique Orientale : Lebon, p. 129). Certes, il a été jugé plus récemment que le traitement de la manutention du fret dans un aéroport constituait une mission de service public ( CE, 8 déc. 2003, n° 227588, SA France-Handling : JurisData n° 2003-080553), mais la position du Conseil d'État vient d'évoluer. C'est ainsi qu'à l'exception de l'exploitation des outillages publics, la manutention portuaire n'est plus considérée comme une mission de service public ( CE, avis, sect. TP, 14 avr. 2009 . - CE, 14 févr. 2017, n° 405157 et n° 405183, Sté manutention portuaire d'Aquitaine : JurisData n° 2017-002461).

§ 89 Aujourd'hui, le Conseil d'État admet l'existence d'un service public à l'égard d'une activité d'intérêt général, même si sa mise en oeuvre ne donne pas lieu à l'application de prérogatives de puissance publique, mais à condition que son exercice soit défini par une personne de droit

public qui en assure le contrôle (CE, 10 juin 1994, n° 138241 et n° 140175, Ph. Lacan : JurisData n° 1994-044347. - CE, 26 févr. 2003, n° 212943, Sté protectrice des animaux : JurisData n° 2003-065062 ). Le juge ne rappelle pas toujours ces critères dans ses décisions. Ainsi, à propos de l'exploitation d'un port, il indique seulement qu'elle fait partie du service public portuaire (CE, 29 déc. 1999, n° 197720 et n° 197781, Mautalent, et Assoc. défense riverains boulevard de l'Est [ADERIVE] : JurisData n° 1999-051566 . - CE, 28 juill. 2000, n° 135835 , Port autonome Nantes-Saint-Nazaire : JurisData n° 2000-061096 ; Collectivités-Intercommunalité 2000, comm. 279 , note L. Erstein ; Constr.-Urb. 2000, comm. 306 et 307 , note D. Larralde. - CE, 17 déc. 2003, n° 236827, Sté Leader Racing : JurisData n° 2003-066732).

Selon le Conseil d'État, le service public portuaire inclut à la fois la sécurité des biens et des personnes et le bon emploi des outillages et des ouvrages du port ( CE, 4 oct. 2004, n° 259525, SARL CHT : DMF 2005, p. 278 , note R. Rézenthel et G. Rebufat).

§ 90 La jurisprudence reconnaît un large pouvoir à l'autorité administrative pour désigner les missions de service public, c'est ainsi qu'il a été jugé que lorsqu'une activité d'intérêt général est exercée à l'initiative d'une personne de droit privé, elle " peut 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 sur son organisation, et le cas échéant, lui accorde, dès lors qu'aucune règle ni aucun principe n'y font obstacle, des financements " (CE, sect., 6 avr. 2007, n° 284736, Cne Aix-en-Provence : JurisData n° 2007-071735).

§ 91 Une distinction est faite selon la nature des activités de service public. Parmi les missions à caractère administratif, il y a :

- la réalisation d'aménagements portuaires et l'exercice de la police ( CE, sect., 26 juill. 1982 , min. Budget c/ Ét publ. Port autonome Bordeaux. - V. aussi CE, sect., 17 avr. 1959, Abadie : Lebon, p. 239, concl. Henry) ;
- la gestion du domaine public portuaire (CE, 18 déc. 1989, n° 71994, Port autonome Paris) ;
- l'entretien des ouvrages ( CE, 26 juin 1974 , Port autonome Marseille : Lebon, p. 369) ;
- l'organisation de l'embauche des dockers (T. confl., 14 mars 1988, n° 2515, Daullet c/ CAINAGOD et Port autonome Dunkerque : JurisData n° 1988-605267) ;
- la gestion de l'amarrage des navires dans un port de pêche (Cass. 1re civ., sect., 2 févr. 2022, n° 20-21.617, CCI Côtes d'Armor).

Sont considérées comme des missions de service public à caractère industriel et commercial :

- l'exploitation des outillages publics ( Cass. 1re civ., 7 déc. 1954 , CCI Boulogne-sur-Mer : Bull. civ. I, n° 353 . - V. aussi CE, 25 mai 1960 , CCI La Rochelle : Lebon, p. 295. - CE, 24 juill. 1987, n° 69566, Sté Carfos : JurisData n° 1987-606426 ; Lebon, p. 274. - Cass. 1re civ., 9 déc. 2003, n° 01-13.835, Sté Sagemor : JurisData n° 2003-021340 - T. confl, 17 nov. 2014, n° 3965 : JurisData n° 2014-028122 ; Lebon T., p. 573 ; JCP A 2014, act. 937 ; JCP G 2014, act. 1281) ;
- l'exploitation des ports de plaisance (CE, 13 déc. 2002, n° 248591, Sté international sporting yachting club de la mer [IYCM]. - CE, 14 mai 2003, n° 245628, CCI Nîmes-Uzès-Bagnols-Le Vigan : JurisData n° 2003-065288 ; Dr. adm. 2003, comm. 142 , note G.L.C. ; DMF 2003, p. 689 , note R. Rézenthel) ;
- l'exploitation du remorquage portuaire ( CE, avis, sect. TP, 21 mai 1935 . - CE, 21 mai 2008, n° 291115, Sté nouvelle remorquage Havre [SNRH] :JurisData n° 2008-073595) ;
- réalisation de travaux de dragage pour le compte de tiers ( CE, 14 juin 2019, Sté Vinci construction maritime et fluvial, préc. n° 68).

En revanche, contrairement au domaine public, la gestion du domaine privé d'une personne publique ne relève pas en principe du service public ( T. confl., 19 janv. 2004, n° 3375, Michel c/ Cne Widenstein : JurisData n° 2004-235276).

§ 92 À propos du lamanage (c'est-à-dire les services d'amarrage et de désamarrage, y compris de déhalage le long du quai, nécessaires à la manoeuvre en toute sécurité d'un bateau dans le port ou dans la voie navigable d'accès au port), la Cour de justice a qualifié cette activité, à la fois de service d'intérêt économique général et de service universel. Elle a en outre défini les critères du service public au regard du droit de l'Union européenne, à savoir : l'universalité, la continuité, la satisfaction d'exigences d'intérêt public, la réglementation et la surveillance par l'autorité publique (CJCE, 18 juin 1998, aff. C-266/96, Corsica Ferries France SA e.a., pt 60 : Rec. CJCE 1998, p. I-3981 ; JCP G 1999, II 10097, comm. R. Le Mestre).

La fourniture d'un service universel est considérée comme l'exécution d'une mission de service public (CE, avis, 11 juill. 2001, n° 229486, Adelee : JurisData n° 2001-062747 ; Lebon, p. 372 ; Dr. adm. 2002, comm. 36 , note C. Laviolle).

§ 93 En droit de l'Union européenne, l'existence d'un besoin réel de service public doit être démontrée pour en imposer les contraintes aux exploitants de l'activité en cause (à propos de la desserte maritime régulière des îles, CJCE, 20 févr. 2001, aff. C-205/99, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Lineas Regulares [Anilir] e.a., pt 34 : Rec. CJCE 2001, p. I-1295). Toutefois, le traité TFUE ne permet pas des restrictions aux libertés et principes fondamentaux qu'il consacre que lorsqu'elles sont justifiées par des exigences non économiques d'intérêt général, non-discriminatoires et proportionnées. En d'autres termes, le service public n'échappe pas systématiquement aux règles du droit de l'Union européenne notamment en matière de liberté des prestations de services et de droit de la concurrence.

§ 94 Le règlement n° 2017/352 du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2017 établissant un cadre pour la fourniture de services portuaires et des règles communes relatives à la transparence financière des ports a vocation à s'appliquer aux services portuaires visés dans le règlement pour tous les ports maritimes du réseau transeuropéen de transport énumérés à l'annexe II du règlement (UE) n° 1315/2013 . Si la plupart des services visés recouvrent une qualification de mission de service public (soutage, manutention des marchandises, lamanage, services passagers, collecte des déchets d'exploitation des navires et des résidus de cargaison, pilotage et remorquage), leur externalisation en passera par le respect du Code de la commande publique qui permet d'imposer des conditions et critères de sélection qui peuvent recouvrir ceux autorisés par le règlement. Si certains services pouvaient échapper en droit français à la qualification de service public, ceux-ci pourraient néanmoins être autorisés dans le respect d'exigences minimales que les autorités publiques auront décidé d'appliquer par ceux visés par le règlement. Ces exigences sont de manière limitative :

- les qualifications professionnelles du prestataire de services portuaires, de son personnel ou des personnes physiques qui assurent effectivement et en permanence la gestion des activités du prestataire de services portuaires ;

- la capacité financière du prestataire de services portuaires ;
- l'équipement nécessaire pour fournir les services portuaires concernés dans des conditions normales et en toute sécurité et la capacité de maintenir ces équipements au niveau requis ;
- la disponibilité du service portuaire concerné, à tous les postes d'amarrage et sans interruption, de jour comme de nuit, tout au long de l'année, pour tous les utilisateurs ;
- le respect des exigences en matière de sécurité maritime ou de sécurité et de sûreté du port ou de ses accès, de ses installations, de ses équipements, ainsi que de ses travailleurs et des autres personnes concernées ;
- le respect des exigences environnementales fixées à l'échelon local, national, de l'Union et international ;
- le respect des obligations découlant du droit social et du droit du travail qui sont applicables dans l'État membre du port concerné, y compris les dispositions des conventions collectives applicables, les exigences en matière d'effectifs et les exigences en matière d'heures

de travail et de repos pour les marins, ainsi que les règles applicables en matière d'inspection du travail ;

- l'honorabilité du prestataire de services portuaires, telle qu'elle est déterminée conformément à toute disposition du droit national applicable en la matière, compte tenu de tout motif sérieux de douter de la fiabilité du prestataire de services portuaires.

Le cas échéant, ces exigences sont transparentes, objectives, non discriminatoires, proportionnées et pertinentes au regard de la catégorie et de la nature du service portuaire concerné.

Dans cette perspective, les gestionnaires de port pourront chercher à articuler ce régime à celui des autorisations d'occupation du domaine public lorsque les prestations de services portuaires nécessitent par ailleurs la conclusion d'une convention domaniale soumise à sélection préalable dans les hypothèses où leur nombre est en outre limité.

§ 95 Si le champ d'application du règlement (UE) n° 2017/352 du 17 février 2017 devrait se superposer largement à celui des concessions et des conventions domaniales, il reste néanmoins plus large de sorte que les autorités portuaires pourront imposer des exigences minimales ou une sélectivité en cas de rareté ou d'affectation réservée des terres ou de l'espace navigable, dans les cas où l'absence de limitation fait obstacle à l'exécution des obligations de service public prévues ou à la nécessité d'exécuter des opérations portuaires sûres, sécurisées ou durables sur le plan environnemental ou encore lorsque les caractéristiques de l'infrastructure portuaire ou la nature du trafic portuaire sont telles que l'exécution des opérations par plusieurs prestataires de services portuaires dans le port ne serait pas possible.

2° Intérêt de la qualification du service public

§ 96 Tandis que la doctrine évoque l'imprécision conceptuelle du service public, la qualification de celui-ci présente un intérêt incontestable afin d'établir si les principes y afférents s'appliquent aux activités en cause. Cependant, s'agissant de la compétence juridictionnelle, outre la reconnaissance de la mission de service public, il y a lieu de déterminer si l'activité ou la décision faisant l'objet du litige met en jeu des prérogatives de puissance publique. Ainsi, le refus d'octroi des postes de mouillage dans un port de plaisance par une association gestionnaire des installations ne met en cause aucune prérogative de puissance publique, et le litige concernant cette décision relève de la compétence des juridictions judiciaires (T. confl., 22 juin 1998, n° 3102, A. Corbusie : JurisData n° 1998-050795 ; DMF 1998, p. 1098 , note R. Rézenthel).

§ 97 La continuité constitue l'un des principes fondamentaux du service public. Toutes les activités se déroulant dans les ports maritimes n'y sont pas assujetties, encore faut-il qu'elles soient soumises à des obligations de service public. En application de l'article L. 521-3 du Code du travail (devenu C. trav., art. L. 2512-1 et L. 2512-2), il a été jugé que le personnel d'un port maritime autonome était soumis à préavis de grève de 5 jours (Cass. soc., 16 juill. 1997, n° 95-22.276, Port autonome Bordeaux : JurisData n° 1997-003382 ; Bull. civ. V, n° 269 ).

Par ailleurs, le juge peut ordonner l'expulsion de manifestants bloquant les accès terrestres ou maritimes d'un port ou d'occupants sans titre du domaine public, dès lors que cette circonstance constitue une entrave à la continuité du service public portuaire (CE, ord., 13 déc. 2002, n° 248591, Sté international sporting yachting club de la mer [ISYCM], préc.).

Une entreprise de remorquage dont les conditions d'agrément par l'autorité portuaire prévoyaient l'obligation de satisfaire à toute demande de service, engage sa responsabilité en cas de grève de ses équipages pour ne pas avoir assuré la continuité du service public qui lui est imposée (Cass. com., 7 janv. 1997, n° 94-20.585, Cie remorquage et sauvetage Les Abeilles : JurisData n° 1997-000121).

§ 98 Il résultait de la jurisprudence antérieure à l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 ( JO 22 avr. 2006, p. 6024 ) que l'affectation et l'aménagement spécial au service public constituaient des critères de la consistance du domaine public ( CE, 19 oct. 1956, Sté Le béton : Lebon, p.

375). Aujourd'hui l' article L. 2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques fixe des critères plus restrictifs pour déterminer la consistance du domaine public, mais la référence au service public subsiste. En effet, la définition générique du domaine public résultant de ce texte, prévoit que l'aménagement doit être " indispensable " à l'exécution des missions de service public pour que le terrain ou l'ouvrage fasse partie du domaine public.

§ 99 La transparence est un principe également inhérent au service public. Elle se concrétise notamment par l'obligation de communication des documents administratifs (CE, 10 juin 1994, n° 138241 et n° 140175, Ph. Lacan : JurisData n° 1994-044347) résultant de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée ( JO 18 juill. 1978, p. 2851 ), et par la motivation des actes administratifs dont les conditions sont définies par la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 modifiée ( JO 12 juill. 1979, p. 1711 ) (cf. Code des relations entre le public et l'administration). La procédure d'octroi des concessions qui relève du Code de la commande publique contribue à la mise en oeuvre du principe de transparence. Les concessions et sous-traités d'exploitation d'outillage public portuaire sont soumises à cette procédure.

§ 100 La neutralité du service public trouve des applications en matière portuaire. Ainsi, l'autorité portuaire ne peut pas utiliser son pouvoir de gestion domaniale pour favoriser indûment un occupant du domaine public, le droit de la concurrence a vocation à s'appliquer y compris en cette matière (CE, sect., 26 mars 1999, n° 202256, Sté Hertz France : JurisData n° 1999-050362 ; AJDA 1999, p. 427 , concl. J.-H. Stahl).

Il a été jugé qu'un administrateur d'un port autonome en demandant à l'établissement public une exonération de redevance domaniale au profit de son entreprise commettait le délit de prise illégale d'intérêts (Cass. crim., 21 nov. 2001, n° 00-87.532, M. U. L-K : JurisData n° 2001-012112 ). Il n'appartient pas audit établissement d'accorder un avantage à l'un de ses administrateurs.

§ 101 Enfin, le respect de l'égalité entre les usagers constitue un principe fondamental du service public. Il se manifeste en particulier dans les conditions de fourniture des prestations de services par le gestionnaire du service public. L'instauration d'un tarif public est l'une des garanties du principe d'égalité.

Dans l'exercice de son pouvoir de police et de gestion domaniale, l'autorité portuaire ne doit pas créer de discrimination entre les usagers, ainsi en l'absence d'une raison impérieuse d'intérêt général, l'usage exclusif d'un appontement ne peut être accordé à un seul armateur ( CE, 10 avr. 2002, n° 223100, Sté Somatour , préc. : JurisData n° 2002-063773 ; DMF 2002, p. 771 , note R. Rézenthel. - CE, 30 juin 2004, n° 250124, Dpt Vendée : JurisData n° 2004-067350), toutefois, cette exclusivité peut être accordée pour une durée très courte (l'exclusivité de l'utilisation d'un appontement pour une demi-heure a été jugée légale, CE, 6 févr. 1998, n° 159512, Deher).

§ 102 En principe, une activité d'intérêt général ne doit pas nuire anormalement à une activité commerciale ( CAA Bordeaux, 24 juin 2008, n° 06BX01901 Dpt Landes et a. : AJDA 2009, p. 762 , note J.-M. Vié : Contrats, conc. consom. 2008, chron. 5, n° 1, obs. G. Marson), cependant la limitation de la concurrence dans l'exercice d'une activité de service public doit être justifiée par les nécessités propres au service public ( CE, 5 juin 2007, n° 305280, Sté Corsica Ferries : JurisData n° 2007-072011 ; JCP A 2007, 2163).

Le concessionnaire de service public ne peut invoquer un principe général de protection contre la concurrence, toutefois cette mesure peut résulter d'une clause du contrat de concession (CE, 10 oct. 2007, n° 255213, Sté SPS Tarbes : JurisData n° 2007-072507 ; RJEP 2008, comm. 1 ; AJDA 2007, p. 1959 , note J.-M. Pastor).

Une pratique anticoncurrentielle est particulièrement grave lorsqu'elle émane d'une autorité portuaire chargée d'une mission de service public ainsi que l'a estimé le Conseil de la concurrence ( Cons. conc., déc. n° 07-D-28, 13 sept. 2007 , Port autonome Havre, Cie industrielle pondéreux Havre, Sté havraise transport et pondéreux Havre, Sté Havre

manutention : AJDA 2007, p. 2348 , note S. Nicinski ; DMF 2008, p. 280 , note G. Guéguen-Hallouët).

§ 103 Si certaines activités, comme la manutention portuaire ( CE, 14 févr. 2017, n° 405157 et n° 405183, Sté manutention portuaire d'Aquitaine, préc. : JurisData n° 2017-002461) ou le gardiennage d'un terminal pour le compte de tiers ( T. confl., 8 avr. 2019, n° 4157 , Sté Cie nouvelle de manutention portuaires [CNMP] : Dr. voirie et domaine public 2019, p. 117, n° 208, note R. Rézenthel ; AJDA 2019, p. 1706 , C. Roux), ne constituent pas des missions de service public, cependant elles " participent au bon fonctionnement global du port, et sont affectées à l'objet d'utilité générale qui en a déterminé la création et n'a pas pour effet de les soustraire au service public portuaire, dont elles ne sont pas dissociables " ( CE, avis, sect. TP, 14 avr. 2009, n° 382669) .

### 3° Tarifs publics portuaires

§ 104 Les services publics portuaires impliquent l'existence de tarifs publics. Il s'agit notamment des droits de port et des redevances d'usage des outillages publics. Une procédure d'instruction est prévue par le Code des transports préalablement à l'approbation du barème, celle-ci donne lieu à un acte administratif susceptible de recours pour excès de pouvoir (CE, 28 mai 1984, n° 35587, Assoc. amis port de Bandol). Toutefois, les juridictions judiciaires sont compétentes pour apprécier la légalité de la décision fixant le montant de la redevance d'équipement des ports de plaisance (T. confl., 28 avr. 2003, n° 3352, M. Y.).

Les limites administratives d'un port permettent de définir le territoire à l'intérieur duquel sont perçus les droits de port (Cass. 1re civ., 13 avr. 1999, n° 97-15.638, Sté dragage, transport et travaux maritimes [DTM]). Ceux-ci peuvent être perçus à l'entrée et à la sortie du port ( Cass. com., 4 déc. 1990, n° 87-14.006, Sté Corsica Ferries ).

§ 105 Le règlement n° 2017/352 du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2017 établissant un cadre pour la fourniture de services portuaires et des règles communes relatives à la transparence financière des ports impose que les redevances de services portuaires pour tous les ports maritimes du réseau transeuropéen de transport énumérés à l' annexe II du règlement (UE) n° 1315/2013 soient fixées de manière transparente, objective et non discriminatoire et sont proportionnées au coût du service fourni.

#### a) Droits de port

§ 106 Les droits de port ont le caractère de redevances pour services rendus ( Cons. const., 6 oct. 1976 : JO 9 oct. 1976, p. 5953 . - CJCE, 16 mars 1983, aff. 266/81, Societa italiana per l'Oleodotto Transalpino [SIOT] c/ ministère italien des finances e.a. : Rec. CJCE 1983, p. 731. - CE, 2 févr. 1996, n° 149427, Fauquet et a. : JurisData n° 1996-050120 ; LPA 19 juin 1996, p. 14 , concl. J. Arrighi de Casanova). Selon l'article L. 5321-1 du Code des transports : " Un droit de port peut être perçu dans les ports maritimes [...] à raison des opérations commerciales ou des séjours des navires qui y sont effectués ", l'article. R. 5321-16 du Code des transports énumère les organismes bénéficiaires des droits de port. Il s'agit de la contrepartie de l'utilisation des infrastructures portuaires et des services ne donnant pas lieu par ailleurs à une tarification particulière (exemple : éclairage de la zone bord à quai).

§ 107 L'article R. 5321-1 du Code des transports dispose qu'au titre des droits de port, les redevances suivantes sont perçues :

- pour les navires de commerce : une redevance sur le navire, une redevance de stationnement, une redevance sur les marchandises, une redevance sur les déchets d'exploitation des navires et s'il y a lieu, une redevance sur les passagers ;
- pour les navires de pêche : une redevance d'équipement des ports de pêche ;
- pour les navires de plaisance ou de sport, une redevance d'équipement des ports de plaisance.

Selon la Cour de justice, les droits de port étant des redevances pour services rendus, leur taux ne peut pas varier selon la provenance ou la destination des navires ( CJCE, 14 nov. 2002, aff. C-435/00, Geha Naftiliaki EPE ).

§ 108 L'article L. 5321-3 du Code des transports renvoie à l'article 285, alinéa 4 du Code des douanes, selon lequel les droits de port sont perçus comme en matière de douane. Les infractions sont constatées et punies, les poursuites sont effectuées et les instances sont instruites et jugées comme en matière de douane. Depuis le 1er janvier 2013 en application du décret n° 2012-1515 du 28 décembre 2012 (JO 30 déc. 2012, p. 21018. - C. douanes, art. R. 211-4 ), le contentieux portant sur l'assujettissement et le paiement des droits de port relève en premier ressort du tribunal de grande instance (aujourd'hui le tribunal judiciaire) ; jusqu'à cette date, c'était le tribunal d'instance qui était compétent, et ce, quel que soit l'enjeu financier du litige (Cass. com., 4 déc. 1990, n° 87-15.266, Sté Corsica ferries :JurisData n° 1990-703172 ; Bull. civ. IV, n° 306 ).

#### b) Redevances d'usage des outillages publics

§ 109 Les redevances d'usage des outillages publics (portiques, grues, et autres engins de manutention, hangars, etc.) sont perçues par leur exploitant compte tenu du service rendu par leur mise à disposition (Cass. com., 18 avr. 1989, n° 86-19.327, Sté Sogedis, Sté Corsica Ferries c/ CCI Bastia-Corte-Balagne). Elles sont distinctes des droits de port car elles ne sont pas en principe liées à l'utilisation des ouvrages d'infrastructure par les navires.

Le tarif de ces redevances est susceptible d'être contesté pour excès de pouvoir devant les juridictions administratives soit en introduisant un recours contre la délibération, soit contre la stipulation contractuelle qui revêt le caractère d'une clause réglementaire ( CAA Marseille, 13 juin 2016, n° 15MA00808, Assoc. défense usagers port du Frioul et a. : JurisData n° 2016-014024), en revanche, les litiges portant sur son application aux contrats entre gestionnaire et usagers relèvent des juridictions judiciaires en tant qu'elle constitue un acte émanant d'un service public industriel et commercial.

§ 110 Le principe d'égalité entre les usagers doit être respecté en matière tarifaire, toutefois la jurisprudence admet que des tarifs différents peuvent être fixés selon les catégories d'usagers " à la condition que ces différences soient justifiées par des considérations d'intérêt général en rapport avec l'exploitation du service ou fondées sur des différences objectives de situation des usagers concernés " ( CE, 12 juill. 1995, n° 147947, Cne Maintenon : JurisData n° 1995-044270 ; Dr. adm. 1995, comm. 570 ). Dans les ports de plaisance, le tarif peut varier en fonction de la longueur des embarcations (CE, 21 févr. 1996, n° 126095, Amicale plaisanciers et pêcheurs Ferrières [APPF]. - CE, 8 juill. 1996, n° 121520, Louis X : JurisData n° 1996-051060). Il est admis que la gratuité d'utilisation des installations soit accordée aux navires de l'État ou affectés à son service (CE, 21 févr. 1996, n° 125303, SA port de plaisance Herbaudière) ou pour des navires armés à la pêche ( Cass. com., 3 févr. 2009, n° 08-10.703 : JurisData n° 2009-046870 ; DMF 2009, p. 292 , note R. Rézenthel).

§ 111 La distinction entre la redevance d'occupation du domaine et celle relative à l'usage d'un outillage public n'est pas toujours facile à établir, notamment en raison de la définition extensive de la notion d'outillage public. Ainsi, à propos de l'occupation d'une forme de radoub et de ses abords dans une zone portuaire, le Conseil d'État considère que l'autorité portuaire a le choix d'accorder une autorisation d'occupation temporaire du domaine public ou une concession d'outillage public (CE, 10 juin 2009, n° 317671, Port autonome Marseille : JurisData n° 2009-075605). En revanche, si le Tribunal des conflits a admis qu'un pipeline desservant une entreprise à partir du quai d'un port constituait un outillage public (T. confl., 11 déc. 2017, n° 4101, sté Ryssen Alcools), la jurisprudence n'écarter pas l'application d'une redevance domaniale pour ce type d'équipement (CAA Marseille, 20 janv. 2015, n° 13MA02170, Cne Manosque. - V. aussi CE, 8 juin 1977, n° 96950, Sté Trapil).

Dans les ports de plaisance, si l'occupation d'un poste d'amarrage donne généralement lieu au paiement d'une redevance d'usage de l'outillage public, il est possible parfois que ce soit une redevance pour occupation du domaine public qui soit perçue ( CE, 29 nov. 2002, n° 219244, Cne Barcarès c/ Attal : JurisData n° 2002-064705 ; DMF 2003, p. 617 , note R. Rézenthel et A. Lemonnier de Gouville).

Une confusion est entretenue dans certains ports de plaisance avec la reconnaissance d'une garantie d'usage des postes d'amarrage ou de mouillage (C. transp., art. R. 5314-31) au profit des détenteurs d'actions de la société concessionnaire du port ( Cass. com., 30 juin 1998, n° 96-19.160 : JurisData n° 1998-003037). Cette garantie reconnue par les statuts de la société ou par son règlement intérieur ne constitue pas juridiquement une autorisation domaniale (R. Rézenthel et G. Germani, La garantie d'usage des postes d'amarrage dans les ports de plaisance : DMF 2008, p. 753 ).

§ 112 En raison de la nature juridique des relations qui existent entre l'exploitant de l'outillage public et les usagers de ce service public à caractère industriel et commercial, le Conseil de la concurrence est compétent pour apprécier la compatibilité de l'application du tarif avec le droit de la concurrence (Cons. conc., 1er mars 2002 : DMF 2002, p. 675 . - Ph. Corruble et R. Rézenthel, La gestion des ports maritimes sous le contrôle des autorités de la concurrence : DMF 2002, p. 664 ).

### III. Régime domanial dans les ports maritimes

§ 113 Si, jusqu'à une époque récente, l'article 538 du Code civil classait les ports et rades dans le domaine public, désormais le Code général de la propriété des personnes publiques définit la notion de domaine public, et le domaine public maritime artificiel, c'est-à-dire essentiellement les ports maritimes. Le législateur n'a pas pour autant défini la notion de port (R. Rézenthel et L. Fédi, Le régime actuel du domaine public maritime portuaire : DMF 2007, p. 360 ).

Les nouvelles dispositions législatives en matière domaniale n'ont pas pour effet de remettre en cause les décisions juridictionnelles ou administratives constatant la consistance du domaine public portuaire, mais elles s'appliquent aux situations nouvelles.

§ 114 Les zones portuaires sont-elles soumises dans leur intégralité au régime de la domanialité publique ?

On pouvait le présumer à la lecture de l'article 538 du Code civil aujourd'hui abrogé. Cependant malgré la publication du Code général de la propriété des personnes publiques, le régime de la domanialité comporte encore des nuances qui ne permettent pas d'en définir les contours avec certitude. Se fondant sur les dispositions relatives aux ports maritimes autonomes, le Conseil d'État a admis que ces établissements publics pouvaient maintenir dans leur domaine privé les terrains affectés à des fins industrielles ( CE, ass., avis, 16 oct. 1980 ), tandis que statuant au contentieux, il a défendu une conception extensive de la domanialité publique portuaire pour les autres catégories de ports (CE, 8 mars 1993, n° 119801, SARL Villedieu Pneus : JurisData n° 1993-040837. - CE, 17 déc. 2003, n° 236827, 17 déc. 2003, Sté Leader Racing : JurisData n° 2003-066732).

#### A. Domanialité dans les ports

##### 1° Apport jurisprudentiel

§ 115 La jurisprudence a confirmé à de nombreuses reprises la domanialité publique des ouvrages et outillages publics portuaires, qu'il s'agisse de :

- quais ( CE, 19 nov. 1954, Sté armement Gautier : Lebon, p. 610. - CE, 22 févr. 1961, Sté fabrique française Honorat : Lebon, p. 140 ) ;
- terre-pleins ( CE, 7 nov. 1973, Paoli : Lebon, p. 620. - CE, 17 janv. 1990, n° 78289 et 78841, Éts Boennec : JurisData n° 1990-640394 ) ;

- bassins ( CE, 7 janv. 1976, Yanakakis et Sté John Latsis tankers special anonymous maritime company : Lebon, p. 1. - CE, 1er juill. 1983, n° 40393, Lajarin : JurisData n° 1983-041693 ; DMF 1983, p. 715 , note R. Rézenthel) ;
- hangars ( CE, 29 mars 1933 , Worms : Lebon, p. 377. - CE, 3 mai 1967 , Port autonome Havre : Lebon, p. 169) ;
- grues de quai ( CE, 25 mars 1934 , Cie havraise péninsulaire : Lebon, p. 480. - CE, 1er mars 1985, n° 59322, SNCF et J. Huret ) ;
- chenaux ( CE, 20 nov. 1896, Urvois et a. : Lebon, p. 748. - CE, 22 avr. 1988, n° 59512, Entr. Dodin : JurisData n° 1988-600013 ; JCP G 1989, II, 21166, comm. F. Hervouët ; Lebon, p. 154 ; DMF 1989, p. 350 , concl. M. Guillaume, note R. Rézenthel).

Les aménagements réalisés par un occupant du domaine public portuaire constituent après le retrait de l'autorisation domaniale une dépendance de ce domaine en application de la théorie de l'accessoire ( CE, 6 oct. 1997, n° 172904, Virgili : DMF 1998, p. 104 , note R. Rézenthel).

§ 116 La délimitation administrative d'un port n'a pas pour effet de constater l'incorporation dans le domaine public des terrains situés dans le périmètre délimité (V. JCl. Propriétés publiques, fasc. 44 ).

Jusqu'à la publication du Code général de la propriété des personnes publiques, c'est l'appropriation du bien par une personne de droit public et son aménagement spécial en vue de son affectation au service public qui conféraient la domanialité publique des terrains et ouvrages situés dans un port ( T. confl., 12 déc. 1942 , Sté Méditerranéenne combustibles : Lebon, p. 305. - CE, sect., 19 oct. 1956, Sté Le Béton : Lebon, p. 375. - CE, 15 févr. 1980 , J.-P. Ondet et a.). Le Conseil d'État a jugé à propos de terrains situés à proximité du port de Saint-Tropez que : " leur affectation au service public portuaire [...] résultait de leur contiguïté aux parcelles formellement incorporées en 1931 au domaine public portuaire et de ce qu'elles font ainsi partie de l'organisation d'ensemble du port et concourent à l'utilité générale qui a déterminé l'affectation des terrains du port " (CE, 17 déc. 2003, n° 236827, Sté Leader Racing : JurisData n° 2003-066732).

Il a été jugé que les eaux d'un port, en raison de leur caractère indissociable avec les ouvrages d'infrastructure, font partie du domaine public ( CE, sect., 2 juin 1972, Féd . frse synd. professionnels pilotes maritimes : Lebon, p. 407 ; AJDA 1972, p. 646 , concl. M. Rougevin-Baville), contrairement aux eaux de la mer en dehors des ports ( CE, 27 juill. 1984, n° 45338, min. Mer c/ Galli et a. : JurisData n° 1984-041844 ; AJDA 1985, p. 47 , note R. Rézenthel et F. Pitron).

§ 117 Sans se référer explicitement au Code civil, la jurisprudence administrative admet qu'en raison de leur affectation des biens mobiliers soient qualifiés de biens accessoires au domaine public immobilier dès lors qu'ils sont affectés au fonctionnement du port et indispensable à la réalisation des missions de service public que l'établissement portuaire assure (à propos d'un portique de manutention, CE, 7 déc. 2015, n° 362766, Sté CMA-CGM : JurisData n° 2015-027651 ).

Déjà, la jurisprudence avait considéré qu'un portique incorporé dans l'outillage public appartenant à un port maritime autonome faisait partie du domaine public portuaire et était protégé par la police de la grande voirie ( CE, 27 sept. 1985, n° 34916, Sté nat . chemins de fer français c/ M. Mélot). Une décision semblable était intervenue pour une grue portuaire ( CE, 5 avr. 1934 , Cie havraise péninsulaire : Lebon, p. 480).

On relèvera cependant que pour la Cour de cassation, un pont roulant appartenant à un port maritime autonome, bien que se déplaçant sur une voie ferrée et étant relié au réseau électrique par un câble, avait la qualité de véhicule ( Cass. 1re civ., 15 avr. 1974, arrêt n° 248, AINF et port autonome de Dunkerque).

§ 118 Après avoir longtemps refusé d'en reconnaître le principe dans ses décisions statuant au contentieux, le Conseil d'État a fini par admettre qu'un établissement public pouvait être propriétaire d'un domaine public ( CE, 6 févr. 1981, n° 05716, Epp : Lebon T., p. 745. - CE, 21

mars 1984, n° 24944, Mansuy : JurisData n° 1984-040698 ; CJEG 1984, p. 274 , concl. Ph. Dondoux. - CE, 6 mai 1985, n° 41589, Assoc. Eurolat, Crédit foncier de France : JurisData n° 1985-040913 ; Lebon, p. 141 ; RFDA 1986, p. 21, concl. B. Genevois). Avant la réforme portuaire résultant de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 , les ports maritimes autonomes étaient gestionnaires du domaine public de l'État et propriétaires d'un domaine public propre, ainsi que d'un domaine privé.

## 2° Intervention du législateur

§ 119 La domanialité publique des ouvrages d'infrastructure portuaire est considérée comme indispensable aux yeux du législateur puisque, par exemple, l' article L. 341-7 du Code du tourisme dispose que : " Avant d'être mis en communication avec la mer, ou avec des bassins portuaires existants, les bassins et plans d'eau destinés à l'accueil des navires de plaisance doivent être incorporés au domaine public, avec une bande bord à quai, reliée à la voirie publique, d'une largeur suffisante pour la circulation et l'exploitation des installations " .

§ 120 Le Code général de la propriété des personnes publiques a tenté d'améliorer la définition du domaine public. Ainsi, son article L. 2111-1 dispose que : " Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique [...] est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public " .

Cette définition montre que le législateur a voulu donner un coup d'arrêt à l'interprétation extensive, par la jurisprudence, de la consistance du domaine public. Ce constat est corroboré par le rapport de présentation (JO 22 avr. 2006, p. 6016) au président de la République de l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du Code général de la propriété des personnes publiques.

§ 121 Le nouveau code a également retenu à son article L. 2111-6, 2°, que le domaine public maritime portuaire comprend : " À l'intérieur des limites administratives des ports maritimes, des biens immobiliers, situés en aval de la limite transversale de la mer, appartenant à l'une des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 et concourant au fonctionnement d'ensemble des ports maritimes, y compris le sol et le sous-sol des plans d'eau lorsqu'ils sont individualisables " .

Il y a lieu de considérer que cette définition ne doit pas donner lieu à une interprétation extensive, dans le respect de l'objectif fixé par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006. Toutefois, s'agissant de l'eau dans les bassins portuaires, étant indissociable en raison de sa fonction à accueillir les navires, elle doit faire partie du domaine public.

§ 122 La référence à la limite transversale de la mer dans les ports pour distinguer le domaine public artificiel maritime et le domaine public artificiel fluvial ne constitue pas un critère fiable. En effet, cette limite n'a été envisagée que pour le domaine public naturel, et ne s'applique qu'entre les deux berges d'un fleuve ou de tout autre cours d'eau. La plupart des dispositions concernant la délimitation transversale de la mer évoquent à l'embouchure des fleuves et rivières, mais aucun texte n'évoque son prolongement sur la terre au-delà des berges.

Si pour l'application du Code des transports, est considérée comme maritime la navigation de surface ou sous-marine pratiquée dans les cours d'eau en aval du premier obstacle à la navigation (C. transp., art. L 5000-1), ce critère n'est pas le seul à retenir pour la délimitation transversale de la mer dans les fleuves et rivières ( CE, 26 mars 2008, n° 279917, assoc. défense et protection du site rivière Crac'h : JurisData n° 2008-073316 ; JCP A 2008, act. 310 ; DMF 2008, p. 579 , note R. Rézenthel).

§ 123 Tandis que la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée qui constituait la première étape de la décentralisation en matière portuaire n'envisageait que le transfert de compétence, l'article 30, I de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée a opéré, à titre gratuit, le transfert de propriété du domaine public portuaire de l'État au profit des collectivités territoriales et de leurs

groupements bénéficiaires du transfert de compétence en matière portuaire dans le cadre de ce texte. L'article 30, X, de la loi précise que : " Lorsque le transfert de compétence relatif à un port a été réalisé avant la publication de la présente loi, l'État procède, à la demande de la collectivité, au transfert à titre gratuit des dépendances du domaine public portuaire ". C'est-à-dire que, pour les ports maritimes ayant fait l'objet d'un transfert de compétence dans le cadre de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée, le transfert de propriété n'est pas automatique, il revient à la collectivité bénéficiaire d'en faire la demande.

§ 124 Désormais, depuis les lois de décentralisation qui ont opéré un transfert de propriété du domaine public portuaire au profit des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale, il n'existe pratiquement plus en France de domaine public portuaire artificiel de l'État. Toutefois, ce dernier demeure propriétaire du domaine public maritime et fluvial naturel dans les grands ports maritimes. Ce domaine est seulement remis en jouissance à ces établissements publics.

Lorsque dans certains textes qui n'ont pas été mis à jour subsiste la référence au domaine public de l'État, il y a lieu de considérer qu'il s'agit à présent du domaine public de la collectivité qui a été substituée à l'État par l'effet de la loi. C'est le cas par exemple de l'article R. 5314-31 du Code des transports en tant qu'il permet l'octroi de garantie d'usage de postes d'amarrage en contrepartie d'une participation au financement d'ouvrages portuaires nouveaux constituant une dépendance du domaine public de l'État.

§ 125 À l'occasion de la réforme portuaire issue de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 , l'article 15 de ce texte dispose que : " Les biens de l'État affectés aux ports autonomes maritimes existant à la date de publication de la présente loi, y compris les voies navigables dont l'exploitation concourt au développement du transport fluvial et qui sont gérées par les ports autonomes pour le compte de l'État, leur sont remis en pleine propriété, à l'exception de ceux relevant du domaine public maritime naturel ou du domaine public fluvial naturel. Ce transfert est gratuit et ne donne lieu à paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraires [...] ".

Lorsqu'un grand port maritime est substitué à un port autonome maritime ou fluvial, il reçoit de plein droit, en toute propriété du domaine public de l'État les biens visés à l'article 15, et ce, à compter de l'entrée en vigueur du nouveau régime, même en l'absence de l'inventaire contradictoire prévu par l'article R. 5312-8 du Code des transports. Dès la création de l'établissement public portuaire, celui-ci assume les conséquences dommageables résultant de la présence ou de l'exploitation d'ouvrages d'infrastructure ayant appartenu à l'État (CE, 27 juill. 2016, n° 387239, Sté EDF c/ Grand port maritime de La Réunion : JurisData n° 2016-015752 ).

3° Déclassement du domaine public

§ 126 Les biens qui ne sont pas indispensables au fonctionnement du service public ou du port ne font pas partie du domaine public ( CE, 30 mai 1951, Sempé : Lebon, p. 297. - CE, 11 avr. 1986, n° 60872, min. Transp. c/ Daney , Synd. pilotes Gironde et Nebout : JurisData n° 1986-605394 ; Lebon, p. 88 ; RFDA 1987, p. 44, note Ph. Terneyre). Ainsi, les terrains et ouvrages acquis par expropriation par un grand port maritime ou un port maritime autonome relèvent du domaine privé de l'établissement tant qu'ils ne répondent pas aux critères de la domanialité publique fixés par la loi.

L'article L. 221-1 du Code de l'urbanisme prévoit expressément que les grands ports maritimes peuvent constituer des réserves foncières en vue de permettre une action ou une opération d'aménagement. Les biens immobiliers concernés font partie du domaine privé de l'établissement public (CGPPP, art. L. 2211-1).

§ 127 Il est aujourd'hui admis que la domanialité publique n'est pas indispensable au fonctionnement des services publics (Cons. const., 14 avr. 2005, n° 2005-513 DC : JO 21 avr. 2005, p. 6974 ; Dr. adm. 2005, comm. 86, obs. R. Fraisse), comme d'ailleurs certains services publics ne sont pas obligatoires. Le Conseil d'État a estimé par exemple qu'une communauté urbaine n'avait pas l'obligation de maintenir la fonction aéroportuaire d'un aérodrome que lui

avait remis l'État dans le cadre de la décentralisation ( CE, 19 nov. 2008, n° 312095, Communauté urbaine Strasbourg : JurisData n° 2008-074536 ; JCP A 2009, 2055, comm. J.-M. Pontier).

En outre, afin de permettre les investissements privés sur le domaine des ports autonomes, le Conseil d'État a considéré que le déclassement de terrains faisant partie du domaine public portuaire était possible en vue d'accueillir des installations industrielles, sans que lesdits terrains réintègrent le domaine public, en raison des aménagements réalisés ( CE, ass., avis, 16 oct. 1980 ). La solution est transposable aux grands ports maritimes. Cependant, une décision de déclassement ne vaut pas autorisation de réaliser une opération d'aménagement ( CE, 12 juin 1989, n° 102927, Féd . nat. SOS environnement).

§ 128 L'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques ( JO 20 avr. 2017, texte n° 8 ) a permis un déclassement anticipé qui permet que le déclassement d'un immeuble appartenant au domaine public artificiel des personnes publiques et affecté à un service public ou à l'usage direct du public puisse être prononcé dès que sa désaffectation a été décidée alors même que les nécessités du service public ou de l'usage direct du public justifient que cette désaffectation ne prenne effet que dans un délai fixé par l'acte de déclassement. Ce délai ne peut excéder 3 ans. Toutefois, lorsque la désaffectation dépend de la réalisation d'une opération de construction, restauration ou réaménagement, cette durée est fixée ou peut être prolongée par l'autorité administrative compétente en fonction des caractéristiques de l'opération, dans une limite de 6 ans à compter de l'acte de déclassement. En cas de vente de cet immeuble, l'acte de vente stipule que celle-ci sera résolue de plein droit si la désaffectation n'est pas intervenue dans ce délai. L'acte de vente comporte également des clauses relatives aux conditions de libération de l'immeuble par le service public ou de reconstitution des espaces affectés à l'usage direct du public, afin de garantir la continuité des services publics ou l'exercice des libertés dont le domaine est le siège.

§ 129 L' article L. 3112-4 du Code général de la propriété des personnes publiques prévoit qu'un bien relevant du domaine public peut faire l'objet d'une promesse de vente ou d'attribution d'un droit réel civil dès lors que la désaffectation du bien concerné est décidée par l'autorité administrative compétente et que les nécessités du service public ou de l'usage direct du public justifient que cette désaffectation permettant le déclassement ne prenne effet que dans un délai fixé par la promesse. À peine de nullité, la promesse doit comporter des clauses précisant que l'engagement de la personne publique propriétaire reste subordonné à l'absence, postérieurement à la formation de la promesse, d'un motif tiré de la continuité des services publics ou de la protection des libertés auxquels le domaine en cause est affecté qui imposerait le maintien du bien dans le domaine public. La réalisation de cette condition pour un tel motif, ne donne lieu à indemnisation du bénéficiaire de la promesse que dans la limite des dépenses engagées par lui et profitant à la personne publique propriétaire.

Une promesse de vente sous condition suspensive de déclassement est constitutive d'un contrat d'occupation du domaine public relevant de la compétence de la juridiction administrative.

## B. Situation domaniale des ouvrages et constructions selon leur régime juridique

### 1° Ouvrage sous le régime de l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public

§ 130 Toute occupation du domaine public est précaire et révocable ( CGPPP, art. L. 2122-3 ), même si la durée des autorisations prévue par les autorisations domaniales est en pratique plus ou moins longue.

Pour le Conseil d'État : " Une adéquation est nécessaire entre le titre dont dispose le demandeur du permis de construire pour occuper le domaine public, et l'importance et la nature de la construction à édifier " ( CE, ass., avis, 16 oct. 1980 ). En d'autres termes, il doit exister une

corrélation entre la durée de l'autorisation domaniale et la durée de l'amortissement de l'ouvrage. Ce principe a été repris par le législateur ( CGPPP, art. L. 2122-6, al. 3 ).

Ce principe avait été consacré par la jurisprudence avant l'intervention du législateur (CE, 23 juin 1993, n° 111569, Sté indust. constructions et réparations), sauf lorsque les ouvrages participent directement au fonctionnement du service public ( CE, 21 avr. 1997, n° 147602 , min. Budget c/ Sté Sagifa : JurisData n° 1997-047343 ; Dr. adm. 1997, comm. 316 , note C. Laviolle ; RFDA 1997, p. 935, note E. Fatôme et Ph. Terneyre. - CE, 23 juill. 2010, n° 320188, Sté NFDB : JurisData n° 2010-012380 ).

À l'expiration de l'autorisation domaniale, dès lors que la destruction des ouvrages n'est pas imposée à l'occupant, ceux-ci font partie du domaine public ( CE, 6 oct. 1997, n° 172907, Virgili . - À propos de ponts roulants incorporés dans un hangar affecté à la réparation navale, CAA Douai, 26 juill. 2001, n° 00DA00276, Sté transports F.D. c/ Port autonome Dunkerque : JurisData n° 2001-163452).

§ 131 L' article L. 2122-6 du Code général de la propriété des personnes publiques dispose aujourd'hui que " le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public de l'État a, sauf prescription contraire de son titre, un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il réalise pour l'exercice d'une activité autorisée par ce titre ".

L'article L. 2122-19 dudit code précise que pour les autorisations et conventions en cours " lorsque le permissionnaire ou le concessionnaire réalise des travaux et des constructions réhabilitant, étendant ou modifiant de façon substantielle les ouvrages, constructions et installations existants, il peut lui être délivré un nouveau titre conférant un droit réel sur ces ouvrages, constructions et installations lorsqu'ils ont été autorisés par le titre d'occupation ".

§ 132 Si à la suite du transfert de propriété du domaine public portuaire de l'État au profit des collectivités territoriales ou de leurs groupements, ces collectivités succèdent à l'État dans l'ensemble de ses droits et obligations à l'égard des tiers (L. n° 2004-809, 13 août 2004, art. 30, III, al. 2), le législateur n'a pas expressément prévu que les nouveaux gestionnaires de ports maritimes pourront accorder à l'avenir des droits réels sur leur domaine public. Il y a lieu de se reporter au droit commun résultant notamment des dispositions du Code général des collectivités territoriales.

## 2° Ouvrages des concessions d'outillage public

§ 133 Selon le Conseil d'État, " la totalité des terrains compris dans l'emprise d'une concession et aménagés à ce titre est considérée, quelles qu'en soient les diverses affectations, comme participant de l'organisation d'ensemble que forme le port ou l'aérodrome, affecté à ce titre à l'objet d'utilité générale qui a déterminé la concession et donc incorporée au domaine public de la collectivité concédante " ( CE, sect. TP, avis 13 juin 1989 : EDCE 1990, p. 250 , n° 41). Cette doctrine devrait être désormais nuancée compte tenu des dispositions légales définissant le domaine public et en particulier le domaine public maritime portuaire.

§ 134 Tous les équipements exploités dans le cadre d'une concession d'outillage public sont-ils soumis au même régime juridique ?

Le cahier des charges définit habituellement ce régime, il est possible que même si ce n'est pas le cas, les biens de retour peuvent être reconnus comme tels dès lors qu'ils sont nécessaires à l'accomplissement de la concession ( CE, 5 févr. 2014, n° 371121, Sté Aqualia et Sté Polyxo : JurisData n° 2014-002099).

En principe, les biens de retour n'appartiennent pas au concessionnaire ab initio ( CE, 12 juin 2019, n° 419449, min. Action et Comptes publics : JurisData n° 2020-008382), sauf si la convention en dispose autrement pour la durée de la concession.

Ainsi, la jurisprudence considère-t-elle ces biens comme étant incorporés au domaine public dès leur réalisation ou leur affectation au service public portuaire (Cass. 1re civ., 10 juin 1992, n° 87-16.075, Assoc. syndicale libre Port-Grimaud Sud [ASL] c/ SCI baie de Saint-Tropez et a.). Il faut

cependant que les biens situés dans le périmètre de la concession appartiennent à l'origine au concessionnaire et qu'ils soient nécessairement affectés au fonctionnement du service public concédé.

§ 135 Le Conseil d'État a jugé que " dans le cadre d'une délégation de service public ou d'une concession de travaux mettant à la charge du cocontractant les investissements correspondant à la création ou à l'acquisition des biens nécessaires au fonctionnement du service public, l'ensemble de ces biens, meubles ou immeubles, appartient, dans le silence de la convention, dès leur réalisation ou leur acquisition à la personne publique " (CE, ass., 21 déc. 2012, n° 342788, Cne Douai : JurisData n° 2012-030179 ).

Pour la Haute juridiction : " lorsque des ouvrages nécessaires au fonctionnement du service public, et ainsi constitutifs d'aménagements indispensables à l'exécution des missions de ce service, sont établis sur la propriété d'une personne publique, ils relèvent de ce fait du régime de la domanialité publique ; que la faculté offerte aux parties au contrat d'en disposer autrement ne peut s'exercer, en ce qui concerne les droits réels dont peut bénéficier le cocontractant sur le domaine public, que selon les modalités et dans les limites définies aux articles L. 2122-6 à L. 2122-14 du Code général de la propriété des personnes publiques ou aux articles L. 1311-2 à L. 1311-8 du Code général des collectivités territoriales et à condition que la nature et l'usage des droits consentis ne soient pas susceptibles d'affecter la continuité du service public ".

§ 136 La qualification de biens de retour emporte essentiellement deux effets majeurs. En premier lieu, les biens de retour sont transférés gratuitement à l'autorité concédante à l'échéance normale du contrat de concession. Suivant la jurisprudence Commune de Douai (CE, 21 déc. 2012, n° 342788, Cne Douai : JurisData n° 2012-030179 ; AJDA 2013, p. 457 , chron. X. Domino et A. Bretonneau ; AJDA 2013, p. 724 , étude E. Fatôme et Ph. Terneyre ; AJCT 2013, p. 91, obs. O. Didriche ; RFDA 2013, p. 25, concl. B. Dacosta ; RFDA 2013, p. 513, étude L. Janicot et J.-F. Lafaix ; RJEP 2013, étude 9, n° 709 , étude F. Llorens), transposée dans le Code de la commande publique aux articles L. 3132-1 et suivants, " au terme du contrat de concession de travaux ou du contrat concédant un service public, les biens de retour mentionnés à l'article L. 3132-4 qui ont été amortis au cours de l'exécution du contrat de concession font retour dans le patrimoine de la personne publique gratuitement, sous réserve des stipulations du contrat permettant à celle-ci de faire reprendre par le concessionnaire les biens qui ne seraient plus nécessaires au fonctionnement du service public ".

Par ailleurs, la qualification de bien de retour emporte un régime d'indemnisation en fonction de la valeur nette comptable des biens non amortis en cas de résiliation du contrat de concession. Le Conseil d'État institue une acception objective des biens de retour non amortis de sorte qu'il ne peut être ainsi consenti dans le contrat que l'autorité concédante indemnise à un montant conventionnellement déterminé, les biens de retour non amortis, à des valeurs supérieures à leur valeur nette comptable quand bien même le régime contractuel n'emporterait pas une indemnisation manifestement disproportionnée par rapport au préjudice réellement supporté. Concluant néanmoins que les personnes privées peuvent consentir des libéralités, il est alors possible de prévoir une indemnisation inférieure à la valeur nette comptable des biens non amortis. Dans cette hypothèse, l'indemnisation peut être inférieure ou égale à leur valeur nette comptable. En revanche, lorsque le contrat lie, deux personnes publiques, l'objectivation de la valeur des biens de retour exclut l'application de toute clause contractuelle qui prévoirait une indemnisation inférieure à la valeur nette comptable qui serait susceptible de léser les intérêts du concessionnaire public (CE, 25 oct. 2017, n° 402921, Cne Croisic : JurisData n° 2017-020997 ; Dr. adm. 2018, comm. 2, F. Allaire).

§ 137 Les biens de reprise, sont ceux qui sont utiles sans être nécessaires au service public portuaire par le concessionnaire, mais qui peuvent être acquis en fin de concession par l'autorité concédante, sans que le concessionnaire puisse s'y opposer. Afin d'assurer la continuité de l'activité sur le terminal, il convient de permettre au gestionnaire du port de pouvoir conserver les

équipements utilisés pour les opérations de manutention à l'expiration de la concession ou de la convention de terminal.

§ 138 La circonstance que le concédant soit propriétaire des installations et ouvrages dès leur établissement n'autorise pas les actionnaires de la société concessionnaire à se désintéresser des biens concédés. Ainsi, la Cour de cassation a jugé que : " Dès lors qu'ils ont connaissance des statuts et du règlement intérieur du port, les actionnaires d'une société d'exploitation du port de plaisance sont tenus de participer aux charges définies par ces documents, d'autant qu'ils ont bénéficié des services pris en compte dans ces charges " (Cass. com., 3 déc. 1991, n° 90-15.038, Épx Benollaud c/ Sté port de plaisance Pornichet - La Baule).

§ 139 La réalisation par une commune d'installations portuaires en dehors des limites de sa concession de port de plaisance sur le domaine public fluvial constitue un excès de pouvoir de la part du maire (CE, 23 oct. 1998, n° 171058, Guillot : DMF 1999, p. 89 , note R. Rézenthel).

Même à l'intérieur des limites de la concession, les statuts de la société concessionnaire d'un port de plaisance ne peuvent conférer directement, au regard du droit de la domanialité publique, une autorisation domaniale pour le mouillage des embarcations de ses actionnaires. Une telle autorisation doit être expressément accordée comme pour tous les autres usagers du port par les autorités portuaires ou son concessionnaire (R. Rézenthel, Le droit d'amarrage pour les associés de sociétés concessionnaires de port de plaisance : DMF 2000, p. 757 ).

§ 140 Le régime de la concession a connu des modifications significatives depuis un peu plus de 2 décennies. Notamment, il résulte de l' article 35 de la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement dans les transports (JO 6 janv. 2006, p. 217) que pour les ports maritimes dont une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales est propriétaire, l'autorité portuaire peut, à la demande du concessionnaire du port, autoriser la cession ou l'apport de la concession à une société portuaire dont le capital initial est détenu entièrement par des personnes publiques, dont la chambre de commerce et d'industrie dans le ressort géographique de laquelle est situé ce port. Un nouveau contrat de concession est alors établi entre la collectivité territoriale et la société portuaire pour une durée ne pouvant excéder 40 ans.

Si dans les grands ports maritimes les autorisations d'outillage privé avec obligation de service public, ainsi que les conventions d'exploitation de terminal sont transformées de plein droit en convention de terminal ( D. n° 2008-1032, 9 oct. 2008, art. 9 : JO 10 oct. 2008, p. 15554), les concessions d'outillage public en cours à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 sont maintenues jusqu'à leur terme sauf accord contraire des parties ( L. n° 2008-660, 4 juill. 2008, art. 9, IV) , mais à l'avenir lesdits établissements publics ne pourront plus conclure de telles concessions.

À propos des grands ports maritimes de Guyane, Martinique et La Réunion, créés en application de la loi n° 2012-260 du 22 février 2012 , il convient d'ajouter que l'article L. 5312-16 du Code des transports dispose : " Lorsqu'un grand port maritime est substitué à un port maritime relevant de l'État et, le cas échéant, le port autonome ou l'établissement public délégataire lui remettent les biens immeubles et meubles nécessaires à l'exercice de ses missions autres que ceux relevant du domaine public maritime naturel et du domaine public fluvial naturel ". C'est-à-dire que cette remise de biens par la chambre de commerce et d'industrie concessionnaire entraîne nécessairement la disparition de la concession.

C. Gestion domaniale dans les ports maritimes

§ 141 Le patrimoine foncier des grands ports maritimes comprend à la fois du domaine public et du domaine privé. Le régime d'occupation de ces deux domaines est différent à plusieurs égards notamment : nature des contrats, protection spécifique par la police de la grande voirie, précarité (domaine public) ou pérennité (baux sur le domaine privé), procédure d'octroi des titres d'occupation...

1° Gestion du domaine public portuaire

## a) Octroi et retrait des autorisations domaniales

### 1) Octroi des autorisations

§ 142 Le Conseil d'État considère que : " Il appartient à l'autorité chargée de la gestion du domaine public de fixer, tant dans l'intérêt dudit domaine et de son affectation, que dans l'intérêt général, les conditions auxquelles elle entend subordonner les permissions d'occupation ; qu'elle n'est jamais tenue d'accorder les permissions d'occupation privative de ce domaine " ( CE, 21 oct. 1983, n° 36367 , J. Bricard : JurisData n° 1983-607267 ; Dr. adm. 1983, comm. 415 . - CE, 29 oct. 2012, n° 341173, Cne Tours : JurisData n° 2012-024329 ).

Ce pouvoir est toutefois limité aujourd'hui par l'application de la théorie des " facilités essentielles " consacrée par le droit de l'Union européenne. Cette théorie tend à imposer au propriétaire ou à l'exploitant d'une installation considérée comme essentielle pour un marché donné, de ne pas adopter une position dominante abusive en refusant sans raison objective, de permettre aux tiers l'accès auxdites installations. Elle a été appliquée par la Commission à l'encontre de gestionnaires de ports maritimes qui refusaient à des armateurs l'usage des ouvrages portuaires ( Comm. CE, déc. 94/119/CE, 21 déc. 1993 : JOCE n° L 55, 26 févr. 1994, p. 2. - Comm. CE, déc. 94/19/CE, 21 déc. 1993 : JOCE n° L 15, 18 janv. 1994, p. 8).

§ 143 Si l'occupant sans titre peut voir sa responsabilité engagée, il peut aussi, en l'absence de tout contrat, demander l'indemnisation du préjudice résultant de son éviction sur le fondement de la responsabilité quasi-contractuelle et quasi délictuelle du gestionnaire du domaine. Le Conseil d'État a jugé que les titres d'occupation du domaine public devaient nécessairement revêtir un caractère écrit. Il en a conclu qu'un occupant irrégulier, dépourvu de tout contrat, ne pouvait rechercher la responsabilité du maître du domaine sur le terrain contractuel. Il a en revanche considéré que ses conclusions aux fins d'indemnisation présentées sur le fondement de la responsabilité quasi-contractuelle ou quasi délictuelle de ce dernier étaient recevables ( CE, sect., 19 mai 2015, n° 369558, Sté Immobilière Port de Boulogne : JurisData n° 2015-014637 ; Lebon, p. 207 ; AJDA 2015, p. 1413 , chron. J. Lessi et L. Dutheillet de Lamothe ; Dr. adm. 2015, comm. 61 , note F. Brenet ; JCP A 2015, 2243 , note P. Hansen ; Contrats-Marchés publ. 2015, repère 7 ; Contrats-Marchés publ. 2016, chron. 3, n° 31). La cour administrative d'appel de Douai à laquelle le Conseil d'État a renvoyé l'affaire au fond ( CAA Douai, 2 juin 2016, n° 15DA0141, Sté immobilière Port de Boulogne : Contrats-Marchés publ. 2016, comm. 214 , note G. Eckert) a jugé que la CCI exploitant le Port de Boulogne qui avait toléré la présence de la société requérante pendant 16 ans et avait perçu les redevances correspondant à l'occupation pendant toute cette durée, avait engagé sa responsabilité envers la société qui avait entrepris de faire construire un hangar à usage d'entrepôt à laquelle la CCI déniait la qualité de propriétaire. La société requérante étant parfaitement informée d'un désaccord sur les conditions d'occupation du domaine lorsqu'elle a entrepris la construction de son entrepôt, la Cour rejette la responsabilité de la CCI parce qu'elle n'avait pas laissé croire à la société qui ne pouvait ignorer la réalité de sa situation, qu'elle disposait d'un titre d'occupation.

§ 144 Outre la théorie des facilités essentielles, le principe de non-discrimination s'impose au gestionnaire du domaine public. Ainsi, l'exploitant d'un port de plaisance ne peut pas limiter le nombre de postes d'accostage à des non-résidents dans le pays, sous peine de commettre une discrimination indirecte à leur égard ( CJCE, 29 avr. 1999, aff. C-224/97, E. Ciola et Land Vorarlberg : Rec. CJCE 1999, p. I-2517 ; DMF 1999, p. 449 , note R. Rézenthel). Toutefois, cette interdiction ne s'applique pas pour les petits ports de plaisance dont la faible activité n'a aucune incidence sur les relations économiques entre les États membres (TPI, 14 mai 2019, aff. T-728/17, Marininvest D.O.O et Porting D.O.O c/ Comm. : JCP A 2019, 2332, chron. M. Karpenschif et J.-L. Sauron, n° 6 à 11 ; DMF 2019, p. 749 , note R. Rézenthel).

La réservation des postes d'amarrage aux seules personnes physiques ne méconnaît pas le principe d'égalité. Dans cette affaire, la société requérante avait formé contre la société gestionnaire du Port de l' Arsenal à Paris une action en réparation des préjudices qu'elle estimait avoir subis du fait de l'absence d'attribution d'un poste d'amarrage à partir de l'année 2006. Cette situation résultait d'une délibération du gestionnaire du Port n'autorisant la conclusion de conventions d'occupation du domaine public qu'avec des personnes physiques à compter du 1er janvier 2006. La société requérante soutenait que cette délibération méconnaissait le principe d'égalité des usagers du domaine public. La cour administrative d'appel de Paris écarte le moyen au motif - classique - que " les personnes physiques et les personnes morales ne se trouvent pas placées dans une situation identique au regard de l'occupation du domaine public laquelle doit toujours présenter un caractère personnel, précaire et révocable " (CAA Paris, 12 mai 2016, n° 14PA02581, SCI Le Mérou et a. : JCP A 2016, 2200, obs. E. U.-K.). Elle justifie également l'absence de méconnaissance du principe d'égalité par le but poursuivi qui est " de permettre une meilleure rotation des postes d'amarrage en évitant leur conservation par des personnes morales dont les parts sociales peuvent être vendues ". Répondant à un autre moyen soulevé par la requérante, elle juge enfin que la circonstance - nullement établie - que d'autres personnes morales auraient pu se voir attribuer des postes d'amarrage postérieurement au 1er janvier 2006 n'est pas de nature à lui causer, par elle-même, un préjudice.

§ 145 La restriction au droit d'occupation du domaine public, est susceptible de constituer également, selon les circonstances, une atteinte à la liberté des prestations de services. En tout état de cause, la réglementation des activités sur le domaine public ne doit pas porter une atteinte excessive au principe de la liberté du commerce et de l'industrie ( CE, sect., 13 mai 1994, n° 112409, prés. assemblée territ. Polynésie française : Lebon, p. 234).

Il a été jugé par la Cour de cassation que " s'il n'appartenait pas au juge judiciaire de se prononcer sur la légalité de cet acte réglementaire [arrêté préfectoral organisant la gestion et l'occupation du domaine public], il lui appartenait d'interpréter les limitations de l'activité commerciale qu'il organisait à l'aune du principe de la liberté d'entreprendre qui s'est vu consacrer valeur de règle constitutionnelle " (Cass. com., 17 mars 2009, n° 07-19.780 : JurisData n° 2009-047517).

§ 146 Dans la mesure où aucune disposition de droit interne ne s'y oppose, il appartient au gestionnaire du domaine public de retenir le régime juridique d'occupation qui lui paraît le mieux approprié compte tenu des circonstances (sol. impl, CE, 10 juin 2009, n° 317671, Port autonome Marseille : JurisData n° 2009-075605). Ainsi, un établissement public portuaire peut concéder à un opérateur la manutention et le stockage des conteneurs, sans être tenu d'accorder des autorisations d'occupation temporaire à l'intérieur du terminal à d'autres entreprises qui souhaitent exercer la même activité (Cass. com., 29 mars 1994, n° 92-16.988, Sté Paris-Gennevilliers Containers c/ GIE Paris Terminal et min. Éco. et Fin. : BOCC 1994, p. 165 ).

Il a toutefois été jugé que les notions d'entente et d'abus de position dominante au sens des articles L. 420-1 et L. 420-2 du Code de commerce, ne sont pas exclusives l'une de l'autre et peuvent être le fait d'un groupement d'intérêt économique fut-il bénéficiaire d'une convention d'occupation temporaire du domaine public (à propos de l'avitaillement en carburant, Cass. com., 5 mars 1996, n° 94-17.699 et 94-17.778, Sté Elf et Total : JurisData n° 1996-000771 ; Bull. civ. IV, n° 76 ).

§ 147 Le Conseil d'État prend en compte le droit de la concurrence à l'égard de la gestion du domaine public. Certes, le gestionnaire de ce domaine dispose toujours d'un pouvoir assez étendu pour accorder des autorisations d'occupation privative, mais il considère que, s'il appartient à l'autorité administrative affectataire de dépendances du domaine public de gérer celles-ci tant dans l'intérêt du domaine et de son affectation que dans l'intérêt général, il lui incombe en outre, lorsque, conformément à l'affectation de ces dépendances, celles-ci sont le siège d'activités de production, de distribution, ou de services, de prendre en considération les

diverses règles, telles que le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ou celles relatives au droit de la concurrence (CE, sect., 26 mars 1999, n° 202260, Sté EDA :JurisData n° 1999-050078 ; Dr. adm. 1999, comm. 130 ; AJDA 1999, p. 427 , concl. J.-H. Stahl, note M. Bazex).

Avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017, en l'absence d'exploitation d'un service public, l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public n'implique pas obligatoirement un appel à la concurrence (CE, 13 juin 1997, n° 167907 et 168940, Sté transports pétroliers par pipeline :JurisData n° 1997-050808. - CE, sect. 3 déc. 2010, n° 338272, Ville Paris : JurisData n° 2010-022712 ; BJCP 2011, n° 74, p. 36 s., concl. N. Escaut).

§ 148 Suite à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, Promoimpresa Srl et Mario Melis du 14 juillet 2016 (CJUE, 14 juill. 2016, Promoimpresa Srl et Mario Melis, préc. n° 71. - E. Fatôme, Les modalités de délivrance des autorisations d'occupation du domaine public. Une clarification bienvenue : La lettre de la DJA, n° 224, 26 janv. 2017 ; Contrats-Marchés publ. 2016, comm. 291 et repère 11, note F. Llorens et P. Soler-Couteaux ; AJDA 2016, p. 2176 , note R. Noguellou ; AJCT 2017, p. 109, obs. O. Didriche), le pouvoir réglementaire a adopté l'ordonnance du 19 avril 2017 pour se conformer à la directive 2006/123 du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur ( Dir. 2006/123, 12 déc. 2006 , relative aux services dans le marché intérieur : JOUE n° L 376/37, 27 déc. 2006). Désormais, il résulte de l'article L. 2122-1-1 du Code général de la propriété des personnes publiques qu'en vue de l'octroi d'un titre d'occupation du domaine public à des fins d'exploitation économique, le gestionnaire dudit domaine doit organiser une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester.

§ 149 Si le champ d'application de l'obligation de sélection préalable et son régime présentent de nombreux angles morts, il peut être néanmoins fait quelques observations qui permettent de réduire les incertitudes.

En premier lieu, l'extension du champ de la mise en concurrence est ici étrangère à la forme unilatérale ou contractuelle du titre d'occupation du domaine public, le texte ne faisant pas le départ entre les conventions et les autorisations d'occupation du domaine public (concl. CJUE, 14 juill. 2016, Promoimpresa Srl et Mario Melis, préc. n° 71).

Par ailleurs, si les articles L. 2122-1-2 et L. 2122-3 du Code général de la propriété des personnes publiques prévoient de manière ambiguë des exceptions à ces prescriptions qui auraient mérité l'adoption d'un décret d'application, il semble acquis que la directive " Service " s'applique sans considération d'intérêt transfrontalier (CJUE, 30 janv. 2018, aff. C-31/16, Visser Vastgoed Beleggingen BV).

Enfin, l'obligation de mise en concurrence s'impose, sauf dispositions législatives contraires, lorsque le titre d'occupation privative du domaine public permet à son titulaire d'occuper ou d'utiliser le domaine public en vue d'une exploitation économique, que l'occupation ou l'utilisation autorisée n'est pas de courte durée ou que le nombre d'autorisations disponibles pour l'exercice de l'activité économique projetée est limité. La sélectivité ne s'impose donc que lorsque l'occupation met en jeu des intérêts économiques (ce qui ne concerne donc pas les particuliers sollicitant par exemple un droit de mouillage) et lorsque la rareté s'impose sans pour autant qu'il soit précisé si elle est subie ou volontaire.

§ 150 L'occupation du domaine public portuaire est autorisée par son gestionnaire légal (exemple : un port autonome en application de l'article L. 5313-2 du Code des transports, ou pour un grand port maritime : C. transp., art. L. 5312-2, 3°) ou par le concessionnaire ( CE, 17 juin 1953, Cts Liguori : Lebon, p. 288), et ce, conformément à leur affectation ou à leur utilité publique ( CGPPP, art. L. 2121-1 ).

L'octroi des autorisations domaniales connaît des limites, en effet, l'occupant ne peut pas jouir d'une situation de monopole dans l'utilisation de l'ensemble des ouvrages portuaires ( CE, sect.,

9 oct. 1981, n° 11151, Michat et Laurent c/ CCI Toulon et Var : JurisData n° 1981-040841 . - CE, 30 juin 2004, n° 250124, Dpt Vendée : JurisData n° 2004-067350. - CAA Nantes, 31 mars 2021, n° 19NT04346, Sté Sur Mer : JurisData n° 2021-006613 ; Contrats Marchés publ. 2021, comm. 186, obs. P. Soler-Couteaux). Selon le droit de l'Union européenne, il s'agit de se conformer à la théorie des infrastructures essentielles. Pour leurs parts, les usagers n'ont pas l'obligation de recourir aux services mis à leur disposition par l'occupant ( CE, ass., 16 nov. 1956, Sté grandes tuileries Perrusson et Desfontaines : Lebon, p. 441).

Un arrêté approuvant un sous-traité d'exploitation de port est légal lorsqu'il est justifié par une raison de sécurité des stipulations conférant au sous-traitant l'exclusivité des mises à l'eau d'embarcations de plaisance dans le port, mais il est illégal en tant qu'il entérine des stipulations lui conférant l'exclusivité du carénage (CE, 29 avr. 1981, n° 13209, Éts Fine Frères : JurisData n° 1981-040111 ; Lebon, p. 201) qui est une opération industrielle.

§ 151 Les contrats d'occupation du domaine public ont un caractère administratif et ne sont pas susceptibles de recours pour excès de pouvoir ( CE, 21 juill. 1989, n° 73108, Gindre : JurisData n° 1989-044838), en revanche, les actes d'approbation des concessions portuaires sont des actes administratifs susceptibles de recours, et leur annulation à la suite d'une procédure contentieuse entraîne par voie de conséquence celle des cahiers des charges correspondants ( CE, ass., 30 mars 1973, n° 88161, min. Aménag. territ., Equip. et Tourisme).

Il est désormais admis que des tiers peuvent exercer des recours de plein contentieux contre les contrats administratifs (CE, ass., 4 avr. 2014, n° 358994, Dpt Tarn-et-Garonne : JurisData n° 2014-006635. - CE, 30 nov. 2018, n° 416628, GIE groupement périphérique des huissiers de justice : JurisData n° 2018-021350).

Il a été jugé à propos d'un port départemental, qu'en matière de concession, la délibération du bureau du conseil départemental approuvant le plan financier des équipements destinés à la navigation de plaisance et accordant l'autorisation de commencer les travaux portuaires constitue un acte d'exécution du contrat de concession, et ne peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ( CE, 14 juin 1991, n° 107276 , Groupement étude et protection nature : JurisData n° 1991-044002 ; RDP 1992, p. 1565).

En revanche, le contrat d'amodiation entre le concessionnaire et une société commerciale n'est pas un acte d'exécution du contrat de concession mais un contrat autonome de sorte que la commune qui doit préalablement donner son accord à sa cession est recevable en tant que tiers au contrat lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine à demander son annulation et la suspension de son exécution et non seulement une indemnisation (CE, 12 oct. 2021, n° 446457, Cne du Lavandou : JurisData n° 2021-019219).

§ 152 Si le renouvellement d'une autorisation d'occupation temporaire par tacite reconduction était admis jusqu'à une époque récente (CAA Nantes, 17 mai 1995, n° 94NT01035, Lebeaud. - Sol. impl. CE, 23 juill. 2010, n° 335132, RATP : JurisData n° 2010-012477), en revanche, le Conseil d'État affirme catégoriquement que le gestionnaire du domaine public ne saurait admettre des autorisations tacites d'occupation dudit domaine (CE, 21 mars 2003, n° 189191, Synd. intercnal périphérie Paris pour électricité et réseaux : JurisData n° 2003-065215 ).

Dès lors que toute occupation du domaine public portuaire doit être écrite ( CE, sect. 19 juin 2015, n° 369558, Sté imm. port de Boulogne : JurisData n° 2015-014637), le renouvellement d'une autorisation donnant lieu à la création d'un nouvel acte, la tacite reconduction ne paraît plus envisageable.

Sauf accord du gestionnaire du domaine public (sol. impl., CE, 6 oct. 1997, n° 172904, Virgili ), ou autorisation législative (CGPPP, art. L. 2122-7), les autorisations d'occupation du domaine public ont un caractère personnel et ne sont pas cessibles ( CE, 6 nov. 1998, n° 171317, Assoc . amicale bouquinistes quais de Paris : JurisData n° 1998-050991). Toutefois, la jurisprudence a aujourd'hui évolué, il a été jugé que : " il ne peut y avoir transfert d'une autorisation ou d'une convention d'occupation du domaine public à un nouveau bénéficiaire que si le gestionnaire de

ce domaine a donné son accord écrit " (CE 18 sept. 2015, n° 387315, Sté Prest'air : JurisData n° 2015-020567 ).

§ 153 Selon l' article L. 2331-1 du Code général de la propriété des personnes publiques : " Sont portés devant la juridiction administrative les litiges relatifs aux autorisations ou contrats comportant occupation du domaine public, quelle que soit leur forme ou leur dénomination, accordées ou conclus par les personnes publiques ou leurs concessionnaires ". Cependant, il appartient au juge judiciaire de se déclarer compétent pour un litige opposant un occupant du domaine public maritime à un tiers, c'est-à-dire opposant deux personnes de droit privé, peu importe la nature des troubles allégués par le tiers (Cass. 1re civ., 7 avr. 1998, n° 96-17.880, Cts Quandt c/ Sté Aquamed : JurisData n° 1998-001626 . - V. aussi T. confl., 15 mars 1999, n° 3080, Schmitt : JurisData n° 1999-050181 ; Dr. adm. 1999, comm. 171 , note G. G.).

## 2) Retrait des autorisations

§ 154 L'occupation du domaine public est toujours précaire et révocable, et quelle que soit la durée prévue dans l'acte ou la convention, il peut y être mis fin à tout moment de manière anticipée, soit pour un motif d'intérêt général, soit à titre de sanction à l'encontre de l'occupant.

La notion de retrait est surtout utilisée dans le cadre de l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public ou de celui de la concession d'outillage public accordée à une personne morale de droit public.

Le rachat de la concession et la déchéance des droits de l'occupant constituent des mesures qui mettent également fin à l'occupation du domaine public.

§ 155 Le retrait doit être justifié soit dans l'intérêt du domaine public, soit plus largement pour un motif d'intérêt général ( CE, 17 juin 1953, Cts Liguori : Lebon, p. 288. - CE, 29 mai 1968, Lhomme : Lebon, p. 337), comme par exemple la protection d'un site ( CE, 13 juill. 1951, SA Nouvelle jetée promenade de Nice : AJDA 1951, p. 458 ).

La décision par laquelle l'autorité gestionnaire du domaine public rejette une demande de délivrance d'une autorisation unilatérale d'occupation du domaine public constitue un refus d'autorisation au sens du 7° de l'article L. 211-2 du Code des relations entre le public et l'administration et doit par suite être motivée en application de ces dispositions. En revanche, la décision par laquelle l'autorité gestionnaire du domaine public met fin à une autorisation unilatérale d'occupation du domaine public, délivrée à titre précaire et révocable, notamment la décision de ne pas renouveler, à la prochaine échéance, une autorisation tacitement renouvelable constitue une abrogation de cette autorisation. Dans cette dernière hypothèse, les dispositions de l'article L. 211-2 du Code des relations entre le public et l'administration n'imposent pas qu'une telle décision soit motivée, sauf dans le cas particulier où elle devrait être regardée comme ayant créé des droits au profit de son bénéficiaire. Dès lors, la décision de ne pas renouveler l'autorisation d'occupation du domaine public portuaire constituant l'abrogation d'une autorisation d'occupation domaniale non créatrice de droits, elle n'a pas à être motivée (CE, 9 juin 2020, n° 434113, Cne Saint Pierre : JurisData n° 2020-008958 ; Contrats-Marchés publ. 2020, comm. 268, obs. P. Soler-Couteaux).

Le rachat est une modalité particulière de résiliation de la concession. C'est la décision prise par le gestionnaire du domaine public, en dehors de toute faute commise par le concessionnaire, de mettre fin à la concession avant l'expiration de sa durée moyennant l'indemnisation de ce dernier.

Le rachat intervient en raison de la nécessité pour le gestionnaire du domaine de garder la maîtrise de l'organisation des services publics. Il est toujours décidé unilatéralement par le concédant bien que son principe soit prévu par l'acte de concession.

§ 156 Il résulte de l'article L. 2122-9, alinéa 3 du Code général de la propriété des personnes publiques que : " en cas de retrait de l'autorisation avant le terme prévu, pour un motif autre que l'inexécution de ses clauses et conditions, le titulaire est indemnisé du préjudice direct, matériel et certain né de l'éviction anticipée. Les règles de détermination de l'indemnité peuvent être

précisées dans le titre d'occupation. Les droits des créanciers régulièrement inscrit à la date du retrait anticipé sont reportés sur cette indemnité ".

Toutefois, le retrait d'une concession pour non-respect de certaines conditions du cahier des charges par le concessionnaire, n'exclut pas nécessairement le droit à indemnité au profit de ce dernier, dès lors qu'il n'a pas commis de faute grave (CE, 24 nov. 2003, n° 250436, Sté Le Cadoret :JurisData n° 2003-066155 ; Contrats-Marchés publ. 2004, comm. 32 , obs. E. Delacour).

§ 157 Il ne résulte d'aucun principe général du droit que le gestionnaire du domaine public doit respecter une procédure contradictoire lorsqu'il prend dans l'intérêt de ce domaine une mesure qui ne revêt pas le caractère d'une sanction (CE, 16 juin 1995, n° 145085, Achache et a. : JurisData n° 1995-043338 ; Lebon T., p. 782). Mais, lorsqu'il s'agit d'un retrait " sanction " l'occupant doit être entendu préalablement à la prise de décision de retrait ( CE, 21 oct. 1983, n° 36367 , J. Bricard : JurisData n° 1983-607267 ; Dr. adm. 1983, comm. 415 . - CE, 6 nov. 1998, Assoc . amicale bouquinistes quais de Paris : JurisData n° 1998-050991).

En l'absence de clauses expresses contraires dans le contrat, le juge administratif peut prononcer la déchéance du concessionnaire à la demande du concédant ( CE, 25 mars 1991, n° 90745, Coppel ) ou la demande de résiliation présentée par le concessionnaire (CE, 12 mars 1999, n° 176694, SA Meribel :JurisData n° 1999-050336 ; Dr. adm. 1999, comm. 190 ).

§ 158 Selon le Conseil d'État : " il appartient à l'autorité concédante, en vertu des règles générales applicables aux contrats administratifs et sous réserve des droits d'indemnisation du concessionnaire, de mettre fin avant son terme à un contrat de concession dès qu'il existe des motifs d'intérêt général justifiant, à la date à laquelle elle prend sa décision, que l'exploitation du service concédé soit abandonnée ou établie sur des bases nouvelles ; qu'elle peut user de cette faculté alors même qu'aucune disposition législative ou réglementaire, non plus qu'aucune stipulation contractuelle, n'en a organisé l'exercice " (CE, 31 juill. 1996, n° 126594, Sté téléphériques massif du Mont-Blanc :JurisData n° 1996-050684 ; Lebon, p. 334 ; AJDA 1996, p. 788 , note J.-P. Gilli).

Si après une mise en demeure adressée à un concessionnaire préalablement au prononcé de la déchéance de la concession des pourparlers substantiels se prolongent dans le temps, cette circonstance peut être interprétée comme une renonciation aux effets de la mise en demeure avant le prononcé de la déchéance (CE, 8 févr. 1999, n° 168535, Ville Montélimar : JurisData n° 1999-050035 ; Dr. adm. 1999, comm. 217 , note M. Dreifuss).

§ 159 Le sous-traitant d'un occupant du domaine public supporte également la précarité de l'occupation dudit domaine. Il a été jugé qu'en l'absence d'engagement formel d'exclusivité au profit d'un réparateur de conteneurs, l'opérateur de manutention portuaire titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public, peut mettre fin à l'autorisation d'occupation qu'il a lui-même délivrée audit réparateur, sans que celui-ci puisse invoquer une situation de dépendance économique caractérisée ( Cass. com., 10 déc. 1996, n° 95-20.931, Sté Somaba : JurisData n° 1996-004767 ; Bull. civ. IV, n° 309 ).

Après avoir rejeté le principe de la constitution d'un fonds de commerce sur le domaine public ( CE, 31 juill. 2009, n° 316534, Sté Jonathan Loisir : JurisData n° 2009-006579 ), la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises ( JO 19 juin 2014, p. 10105 ) est venue modifier le Code général de la propriété des personnes publiques en y insérant les articles L. 2224-18-1, L. 2124-32-1, L. 2124-33, L. 2124-34 et L. 2124-35. Elle permet d'indemniser la perte du fonds de commerce et de prévoir les modalités de cessibilité entre vifs et au décès de ses propriétaires. Cette reconnaissance récente risque néanmoins de rester sans application dans la mesure où l'exécution de son régime est conditionnée à l'identification d'une clientèle propre dont la démonstration restera par nature difficile à faire au regard des principes mêmes de l'occupation privative du domaine public. Ainsi, avait-il été jugé avant même sa consécration législative que l'existence d'un fonds de commerce, exploité dans un port de plaisance dépendant du domaine public maritime, nécessite

une clientèle propre, distincte de celle attachée à la situation des lieux (Cass. com., 28 mai 2013, n° 12-14.049 : JurisData n° 2013-010948 ; Bull. civ. IV, n° 90 . - C. Humann, Peut-on admettre l'existence d'un fonds de commerce au profit d'une société privée sur le domaine public d'un port de plaisance ? : LPA 6 nov. 2013, p. 10 , note ss cet arrêt).

§ 160 Le transfert de compétences pour la gestion d'un port maritime au profit d'une collectivité territoriale n'a pas pour effet d'entraîner de plein droit la caducité des relations contractuelles entre le concessionnaire et ses sous-traitants. La cour administrative d'appel de Marseille admet aujourd'hui que le transfert de compétence résultant de la loi, la collectivité territoriale concessionnaire devient autorité concédante, et le sous-traitant prend la qualité de concessionnaire (CAA Marseille, 15 oct. 2009, n° 08MA01365, Joselito X).

b) Principales conditions des autorisations domaniales

### 1) Nature de l'activité autorisée

§ 161 L'action administrative ayant pour objectif de défendre l'intérêt général, c'est dans cette perspective que doit être géré le domaine public. Selon le Conseil d'État : " Le domaine public est affecté à un service public ou à l'usage du public en vue de la satisfaction d'un intérêt général précisé par l'acte d'affectation. Cet acte d'affectation confère à la portion du domaine public envisagée une spécialité et le service attributaire ne doit, en principe, utiliser ladite portion qu'en vue de la mission qui lui a été assignée. Si, cependant, la spécialité ne fait pas obstacle à ce que la collectivité publique propriétaire du domaine considéré, admette d'autres services publics à occuper celui-ci, sans changement d'affectation, notamment en y installant des ouvrages, c'est seulement dans la mesure où cette occupation n'est pas incompatible avec les besoins définis par l'affectation " ( CE, avis, sect. TP, 23 janv. 1990 : EDCE 1991, p. 233 , n° 42). Les activités donnant lieu à l'octroi d'autorisations d'occupation du domaine public doivent donc être compatibles avec son affectation (CAA Paris, 29 oct. 2019, n° 18PA02627 : JurisData n° 2019-018855).

§ 162 Qu'il s'agisse des grands ports maritimes, des ports maritimes autonomes ( CE, 9 juin 1972, min. Développ . indust. scient. c/ Port autonome Havre : Lebon, p. 423), ou des ports gérés par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, les autorités chargées de leur exploitation sont tenues de gérer le domaine public qui leur est remis, conformément à sa destination (CE, 20 juin 1990, n° 100031, Coopérative maritime Bidassoa c/ Haramboure).

Un document d'urbanisme peut imposer à un terrain privé une affectation compatible avec le domaine public portuaire avoisinant.

Le Conseil constitutionnel rappelle pour sa part, que l'on ne saurait autoriser l'occupation du domaine public pour des activités " qui ne seraient pas compatibles avec l'affectation du domaine public concerné " ( Cons. const., 21 juill. 1994, n° 94-346 DC : JO 23 juill. 1994, p. 10635. - Pour le Conseil d'État, CE, 14 nov. 2011, n° 340753, ADIMAD : JurisData n° 2011-025175).

§ 163 Le stockage d'embarcations de plaisance est compatible avec l'utilisation d'un terre-plein portuaire ( TA Bastia, 8 juill. 1988, n° 86/530, Sté fermière Campobro, agence Golf SARL c/ Cne Santa-Maria-Poggio ). En revanche, la construction d'un bâtiment comportant onze locaux commerciaux, quatre garages à bateaux et six logements constitue une construction " qui ne pouvait être regardée comme correspondant à une utilisation des sols nécessaire à l'activité portuaire " (CE, 20 juin 1990, n° 100031, Coopérative maritime Bidassoa c/ Haramboure).

§ 164 L'autorité portuaire peut, le cas échéant, prononcer le retrait de l'autorisation domaniale lorsque la nature de l'activité économique pour laquelle l'autorisation domaniale a été délivrée est modifiée ( CE, 29 nov. 1961, Madec : AJDA 1962, p. 243 , note J. D.). De même, l'insuffisance du trafic par rapport au niveau envisagé constitue une cause de résiliation de la convention d'occupation du domaine public (CE, sect., 13 juill. 1968, n° 73161, Sté "

Établissements Serfati ". - CE, 27 nov. 1974 , Sté intercontinentale commerciale et industrielle : Lebon, p. 593).

§ 165 Pour les ports maritimes ayant fait l'objet d'un transfert de jouissance des biens du domaine public de l'État en application de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée, et dont le transfert de propriété n'a pas encore été demandé par la collectivité territoriale bénéficiaire, l'article L. 1321-3 du Code général des collectivités territoriales dispose que : " En cas de désaffectation totale ou partielle des biens mis à la disposition [...], la collectivité propriétaire recouvre l'ensemble de ses droits et obligations sur les biens désaffectés ".

Cette dernière disposition ne s'applique pas en cas de transfert de propriété des biens prévu notamment dans le cadre de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée. En effet, comme l'a jugé le Conseil d'État à propos de la légalité du transfert d'un aéroport de l'État au profit d'une communauté urbaine, celle-ci a la possibilité " de ne pas maintenir la fonction aéroportuaire du patrimoine transféré " ( CE, 19 nov. 2008, n° 312095, Communauté urbaine Strasbourg : JurisData n° 2008-074536 ; JCP A 2009, 2055, comm. J.-M. Pontier). La même solution semble applicable aux ports maritimes.

## 2) Durée de l'autorisation domaniale

§ 166 Tandis que le Code du domaine de l'État ne fixait pas de délai pour les autorisations domaniales, on pouvait néanmoins se référer à la jurisprudence selon laquelle il doit exister une adéquation entre la durée de ladite autorisation et la durée d'amortissement de l'ouvrage réalisé sur la parcelle amodiée ou concédée ( CE, 12 mai 1976, Épx Leduc : Lebon, p. 252 ; RDP 1977, p. 211, note de Soto. - CE, ass., avis ., 16 oct. 1980 : EDCE 1980-1981, p. 207, n° 32).

Ce principe a été repris par l'article L. 2122-6, alinéa 3 du Code général de la propriété des personnes publiques dans les termes suivants : " Le titre fixe la durée de l'autorisation, en fonction de la nature de l'activité et de celle des ouvrages autorisés, et compte tenu de l'importance de ces derniers, sans pouvoir excéder soixante-dix ans " (cette limite s'inspire de la décision du Conseil constitutionnel, : Cons. const. 21 juill. 1994, n° 94-346 DC : JO 23 juill. 1994, p. 10635).

§ 167 Le Conseil d'État a jugé que les parties à une concession " ne peuvent, par simple avenant, apporter des modifications substantielles à un contrat en introduisant des conditions qui, si elles avaient figuré dans la procédure de passation initiale, auraient pu conduire à admettre d'autres candidats ou à retenir une autre offre que celle de l'attributaire ; qu'ils ne peuvent notamment ni modifier l'objet de la concession, ni faire évoluer de façon substantielle l'équilibre économique du contrat, tel qu'il résulte de ses éléments essentiels, comme la durée... " (CE, 9 mars 2018, n° 409972, Cie des parcs et passeurs du Mont-Saint-Michel :JurisData n° 2018-003160 ; JCP A 2018, 2195, comm. J.-B. Vila).

§ 168 Pour les ports départementaux et communaux, l'article R. 5314-30 du Code des transports dispose que : " Les concessions d'établissement ou d'exploitation d'infrastructures et de superstructures portuaires ne peuvent être consenties pour une durée supérieure à cinquante ans. Les autres concessions, conventions et autorisations d'occupation de toute nature du domaine public ne peuvent être consenties pour une durée supérieure à trente-cinq ans ".

L'article R. 5314-31 ajoute que :

La disposition privative de postes à quai destinés à des navires de plaisance ne peut être consentie pour une durée supérieure à un an, renouvelable chaque année dans les conditions définies par l'autorité compétente [...].

Lorsque la disposition privative de postes à quai est consentie à des entreprises exerçant des activités de commerce et de réparation nautiques ou à des associations sportives et de loisirs, la durée fixée au premier alinéa est portée à cinq ans.

Il peut être accordé des garanties d'usage de postes d'amarrage ou de mouillage pour une durée maximale de trente-cinq ans, en contrepartie d'une participation au financement d'ouvrages portuaires nouveaux constituant une dépendance du domaine public de l'État.

Le contrat accordant la garantie d'usage mentionnée ci-dessus doit prévoir que le droit attaché à cette garantie ne peut faire l'objet d'une location par l'entremise du gestionnaire du port ou avec son accord.

Ces dispositions n'impliquent pas la reconnaissance de plein droit d'une autorisation domaniale d'occupation de postes d'amarrage pour la seule raison que les personnes concernées participent financièrement à la réalisation d'ouvrages portuaires nouveaux. Une telle autorisation doit être expressément délivrée.

§ 169 Si les autorisations d'occupation temporaire du domaine public doivent être accordées pour une durée déterminée, la seule circonstance qu'une convention ne conférant pas de droits réels à l'occupant ne précisait pas sa durée, n'est pas de nature à entacher celle-ci de nullité ( CE, 5 févr. 2009, n° 305021, Assoc. Sté centrale agriculture, horticulture et acclimatation Nice et Alpes-Maritimes : JurisData n° 2009-074873 ; AJDA 2009, p. 704 , note J.-D. Dreyfus).

La garantie d'usage d'un poste d'amarrage ne constitue pas en elle-même une autorisation d'occupation temporaire du domaine public portuaire, elle résulte dans la plupart des cas d'une relation juridique entre les actionnaires de la société concessionnaire d'un port de plaisance et ladite société. Les conditions d'octroi de cette garantie d'usage sont souvent prévues dans les statuts de la société et non dans le règlement d'exploitation du port (CA Aix-en-Provence, 20 juin 2012, n° 11/01876, SA port Gallice Juan-les-Pins, Cap d'Antibes : JurisData n° 2012-019580 ; DMF 2012, p. 773 , note R. Rézenthel. - R. Rézenthel et G. Germani, La garantie d'usage des postes d'amarrage dans les ports de plaisance : DMF 2008, p. 753 ).

### 3) Redevance domaniale

§ 170 Toute occupation privative du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance ( CGPPP, art. L. 2115-1 ), ainsi que l'avait déjà jugé le Conseil d'État (CE, 11 févr. 1998, n° 171792, Ville Paris). Même les activités présentant un caractère d'intérêt public sont habituellement soumises au paiement de la redevance. Si l'annulation des augmentations tarifaires ne fait pas revivre dans l'ordonnancement juridique les tarifs immédiatement antérieurs, le gestionnaire du domaine public est en droit, afin qui plus est d'éviter que les usagers concernés ne bénéficient sans aucune contrepartie, et donc à titre libéral, du service d'amarrage et de l'occupation privative du domaine, d'exiger d'eux le règlement d'une contrepartie, qu'elle pouvait fixer par référence aux derniers tarifs applicables ( Cass. com., 19 déc. 2018, n° 17-27.234 : JurisData n° 2018-024171).

L'utilisation permanente des quais d'un port avec des chariots élévateurs mobiles, bien que n'emportant pas l'établissement d'ouvrages fixes, doit être regardée comme une occupation privative du domaine public portuaire excédant l'usage normal reconnu à tout usager, et doit, lorsque le cahier des charges de la concession du port le prévoit, donner lieu au paiement d'une redevance ( CAA Lyon, 23 sept. 1997, n° 91LY01164 , min. Equip., Transp. et Tourisme c/ CCI Nice Côte d'Azur : Lebon T., p. 979).

§ 171 Selon l'article L. 2125-3 du Code général de la propriété des personnes publiques, " la redevance pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation ", dès lors est légale l'autorisation domaniale dont le montant de la redevance comporte une part fixe qui correspond à la valeur locative annuelle des installations, et une part variable calculée en fonction du résultat net après impôt de l'exploitation de l'ouvrage réalisé sur le domaine public (CE, 13 juin 1997, n° 167907, Sté transports pétroliers par pipeline : JurisData n° 1997-050808).

Le Conseil d'État a jugé que : " Le gestionnaire du domaine public est fondé à réclamer à l'occupant qui utilise de manière irrégulière le domaine une indemnité compensant les revenus qu'il aurait pu percevoir d'un occupant régulier pendant cette période. À cette fin, il doit

rechercher le montant des redevances qui auraient été appliquées si l'occupant avait été placé dans une situation régulière, soit par référence à un tarif existant, lequel doit tenir compte des avantages de toute nature procurés par l'occupation du domaine public, soit, à défaut de tarif applicable, par référence au revenu, tenant compte des mêmes avantages, qu'aurait pu produire l'occupation régulière de la partie concernée du domaine public. La circonstance que l'occupation en cause serait irrégulière soit du fait qu'elle serait interdite, soit du fait que l'utilisation constatée de celui-ci contreviendrait aux termes de l'autorisation délivrée, n'empêche pas le gestionnaire du domaine de fixer le montant de l'indemnité due par l'occupant irrégulier par référence au montant de la redevance exigible, selon le cas, pour un emplacement similaire ou pour une utilisation procurant des avantages similaires " ( CE, 1er juill. 2019, n° 421403, Ville Paris : JurisData n° 2019-011585 ).

§ 172 L'occupation sans titre du domaine public portuaire peut donner lieu au paiement d'une indemnité compensatrice de redevances normalement dues par tout occupant dudit domaine ( CAA Bordeaux, 4 nov. 2003, n° 97BX01770 , Yacht club c/ Port autonome Guadeloupe : JurisData n° 2003-237545 . - V. aussi Cass. 1re civ., 21 janv. 1992, n° 90-13.848, Port autonome Guadeloupe c/ Sanner : JurisData n° 1992-000064 ; Bull. civ. I, n° 19 ; Dr. adm. 1992, comm. 144 ).

Il résulte de la jurisprudence relative à la police de la grande voirie que le paiement d'une redevance ne permet pas à l'occupant sans titre du domaine public d'échapper à une condamnation pour contravention de grande voirie ( CE, 2 avr. 2003, n° 237968, Gilbert X : JurisData n° 2003-065301).

Une autorisation tacite ferait obstacle à ce que soient, le cas échéant, précisées les prescriptions d'implantation et d'exploitation nécessaires à l'utilisation du domaine public (CE, 21 mars 2003, n° 189191, SIPPAREC : JurisData n° 2003-065215 ).

§ 173 C'est l'organe délibérant de la collectivité gestionnaire du domaine public qui fixe le montant des redevances domaniales. Pour les grands ports maritimes, c'est le directeur qui arrête les conditions financières des autorisations d'occupation du domaine public portuaire ( C. transp., art. R. 5312-30, 7° ).

Lorsque l'État gère lui-même son domaine, (dans les ports d'intérêt national de Saint-Pierre et Miquelon) seul le chef des services fiscaux est compétent pour déterminer le montant de la redevance (CE, 7 mai 1980, n° 05969, SA " Les marines de Cogolin " : Lebon, p. 215 ; D. 1980, IR p. 562, obs. P. Delvolvé. - CE, 22 déc. 1989, n° 46052, CCI Var : Dr. adm. 1990, comm. 103 ; JCP G 1990, II, 21538 ).

La modification de la redevance domaniale pour une concession de port de plaisance ne nécessite pas l'obligation de recueillir préalablement l'avis du concessionnaire ( CE, 18 janv. 1988, n° 61600, SA Yacht-club international marina baie des Anges).

Dans les ports à gestion décentralisée en application de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, la collectivité bénéficiaire d'un transfert de jouissance d'une parcelle du domaine public de l'État est compétente pour fixer le montant de la redevance d'occupation des postes à quai, et ce, en fonction de la longueur des navires et de pratiquer des tarifs distincts pour les embarcations de plaisance et de pêche ( CE, 8 juill. 1996, n° 121520, Merie c/ État et Cne Agde : JurisData n° 1996-051060).

§ 174 La redevance domaniale n'a pas le caractère d'une imposition ( CE, 18 janv. 1988, n° 46879 et n° 52707, Sté Yacht-club international de Marina Baie des Anges), et ne constitue pas non plus une redevance pour service rendu ( CE, 29 nov. 2002, n° 219244, Cne Barcarès c/ Attal et a. : JurisData n° 2002-064705 ). Outre le paiement de la redevance domaniale, le concessionnaire ne saurait prendre en charge des dépenses incombant par nature au concédant (exemple : frais de contrôle du respect des règlements de police. - CAA Marseille, 30 avr. 2003, n° 99MA01946, Cie générale de stationnement : JurisData n° 2003-220016 ; AJDA 2003, p. 1059 , note J.-D. Dreyfus).

La délibération fixant le taux de la redevance d'occupation du domaine public a un caractère réglementaire, et les recours contre cette décision relèvent de la compétence des juridictions administratives ( CE, 17 mai 2013, n° 356762, Établ . publ. VNF : JurisData n° 2013-010464). Le juge administratif est compétent pour statuer sur un litige portant sur la révision d'une redevance domaniale et les conditions de financement d'un port de plaisance (CE, sect., 22 déc. 1989, n° 46052, CCI Var). Il résulte d'ailleurs de l' article L. 2331-1 du Code général de la propriété des personnes publiques que les litiges relatifs au principe ou au montant d'une telle redevance sont de la compétence des juridictions administratives. Toutefois, alors que le juge administratif est saisi d'une contestation contre un état exécutoire portant sur le recouvrement de la redevance, il est possible au créancier de saisir le juge de l'exécution afin qu'il fixe des mesures conservatoires (Cass. 2e civ., 26 oct. 2006, n° 05-19.194 : JurisData n° 2006-035524 ; Bull. civ. II, n° 294 ).

§ 175 L' article L. 33 du Code du domaine de l'État permettait au gestionnaire du domaine public de l'État de réviser la redevance domaniale de manière unilatérale nonobstant toute clause contraire, et ce, à l'expiration de chaque période stipulée pour son paiement ( CE, avis, sect. TP, 14 janv. 1971 . - CE, 18 janv. 1988, n° 61600, Sté Yacht-club international de Marina baie des Anes). Ce texte est aujourd'hui abrogé, et il y a lieu de considérer, qu'outre les termes de la convention d'occupation, les conditions de révision de la redevance ne sont pas totalement libres pour le gestionnaire du domaine public. En effet, celui-ci ne peut en réviser le montant qu'en tenant compte des avantages dont bénéficie l'occupant, et compte tenu des circonstances survenues ou portées à sa connaissance postérieurement à la délivrance de l'autorisation (CAA Marseille, 27 nov. 2006, n° 04MA00352, Sté canal de Provence et aménagement région provençale. - V. aussi CE, 9 juill. 2001, n° 230960, SARL Verrerie d'art de Gourdon : JurisData n° 2001-062650).

§ 176 En tout état de cause, le gestionnaire du domaine public ne saurait faire preuve d'un abus de position dominante dans la fixation de son tarif. La Cour de cassation a qualifié le plaisancier de consommateur, et a estimé qu'un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties pouvait résulter d'une clause abusive d'un contrat d'amodiation qui doit être réputée non écrite (Cass. 1re ch. civ., 8 déc. 2009, n° 08-20.413 : JurisData n° 2009-050712 ; Contrats, conc. consom. 2010, comm. 108, note G. Raymond ; DMF 2019, p. 83 , note R. Rézenthel).

§ 177 Le règlement n° 2017/352 du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2017 établissant un cadre pour la fourniture de services portuaires et des règles communes relatives à la transparence financière des ports impose que les redevances d'infrastructures portuaires pour tous les ports maritimes du réseau transeuropéen de transport énumérés à l' annexe II du règlement (UE) n° 1315/2013 soient effectivement perçues et définies afin de contribuer à l'efficacité du système de tarification de l'utilisation des infrastructures. À cet égard, la distinction avec les redevances pour service rendu ressurgit ici en imposant des conditions de définition plus structurées. Ainsi, s'agissant des infrastructures portuaires, la structure et le montant des redevances d'infrastructure portuaire sont déterminés en fonction de la stratégie commerciale et des plans d'investissement de chaque port et respectent les règles de concurrence. Le cas échéant, ces redevances respectent également les exigences générales énoncées dans le cadre de la politique portuaire générale de l'État membre concerné. Les redevances d'infrastructure portuaire peuvent varier selon la stratégie économique de chaque port et sa politique en matière d'aménagement de l'espace, en fonction notamment de certaines catégories d'utilisateurs ou dans le but de promouvoir une utilisation plus rationnelle de l'infrastructure portuaire, le transport maritime à courte distance ou une performance environnementale de haut niveau, l'efficacité énergétique ou l'efficacité carbone des transports. Les critères d'une telle variation sont transparents, objectifs et non discriminatoires, et ils sont conformes au droit de la concurrence, y compris les règles en matière d'aides d'État. Les redevances d'infrastructure portuaire peuvent tenir compte de coûts externes et varier selon les pratiques commerciales.

## 2° Gestion du domaine privé portuaire

### a) Régime domanial et sécurité juridique des occupants

§ 178 La notion de domaine public mentionnée à l'article 538 du Code civil aujourd'hui abrogé et alors qu'elle s'appliquait aux ports maritimes, devait s'entendre selon l'acception admise à l'époque des rédacteurs du code, c'est-à-dire, qu'elle déterminait le régime des biens appartenant à une personne de droit public. L'interprétation extensive donnée ensuite par la jurisprudence administrative à cette notion a effectivement entraîné une assimilation de l'espace portuaire au domaine public.

Le Code des ports maritimes faisait référence à plusieurs reprises au domaine privé. Aujourd'hui, le Code des transports précise que parmi les biens remis gratuitement aux grands ports maritimes, il y a " la propriété des terrains appartenant au domaine privé de l'État, affectés au service chargé de la gestion des ports maritimes de l'État et compris dans la circonscription du grand port maritime [...] " ( C. transp., art. R. 5312-5 ).

L'appropriation d'un bien immobilier par une personne de droit public ne constitue pas un motif suffisant pour considérer qu'il relève de la domanialité publique ( CE, 27 juill. 1995, n° 274871 , Réseau ferré de France). Toutefois, l'aménagement et l'exploitation d'un ouvrage public par une personne publique autre que le gestionnaire du domaine privé a pour effet de classer le terrain en cause dans le domaine public (CE, 11 mai 2016, n° 390118, Communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole : JurisData n° 2016-008937).

§ 179 La définition du domaine public maritime portuaire donnée par l'article L. 2111-6 du Code général de la propriété des personnes publiques contient une ambiguïté avec la notion de biens " concourant au fonctionnement d'ensemble du port ". Certains terrains portuaires bien que ne répondant pas à ce critère peuvent néanmoins faire partie du domaine public lorsqu'ils résultent de travaux d'endiguement. A contrario, les réserves foncières du grand port maritime font partie du domaine privé (CGPPP, art. L. 2211-1).

Un bien du domaine public qui fait l'objet d'une convention d'occupation privative prévoyant que le cocontractant exerce une activité qui n'a pas le caractère d'un service public, ne peut être qualifié d'ouvrage public ( CE, 27 mars 2015, n° 361673, Sté Titaua limited compagny : JurisData n° 2015-006380).

Afin de garantir la sécurité juridique aux occupants du domaine portuaire, surtout s'ils sont titulaires d'un contrat d'occupation du domaine privé, il y a lieu de recourir à la procédure de déclassement. Toutefois celle-ci ne peut pas intervenir en principe dès lors que le bien est encore affecté au service public ou qu'il est encore raisonnablement susceptible d'une telle affectation ( CGPPP, art. 2141-1 et s. - CE, 1er févr. 1995, n° 127969 , préfet Meuse : JurisData n° 1995-041492 ; Lebon T., p. 783).

§ 180 L'intérêt de la distinction entre le domaine public et le domaine privé, concerne bien entendu le régime juridique des contrats d'occupation.

Le contrat par lequel une personne de droit public cède des biens immobiliers appartenant à son domaine privé est un contrat de droit privé, sauf disposition législative contraire et sauf s'il comporte des clauses qui, notamment par les prérogatives reconnues à la personne publique contractante dans l'exécution du contrat, impliquent, dans l'intérêt général, qu'il relève du régime exorbitant des contrats administratifs, ou si ce contrat a pour objet l'exécution même du service public ( CE, 10 févr. 2016, n° 373664, Sté Générin : JurisData n° 2016-002134).

§ 181 Selon le Conseil d'État, " Le régime applicable aux biens d'une concession ou d'une délégation de service public n'est pas applicable lorsqu'est en cause un contrat de droit privé conclu entre une collectivité publique donnant en location un immeuble relevant de son domaine privé à un preneur " ( CE, 23 juill. 2014, n° 364490, Sté Fibres : JurisData n° 2014-021082).

Le contrat conclu entre un occupant du domaine public et le gestionnaire dudit domaine est nécessairement un contrat administratif, ce qui n'est pas le cas pour les contrats d'occupation du

domaine privé. Contrairement à ce dernier, le domaine public portuaire bénéficie de la protection de la police de la grande voirie, mais il ne permet pas de conclure des baux commerciaux (Cass. 3e civ., 20 déc. 2000, n° 99-10.896, Sté Quimper plaisance : JurisData n° 2000-007481 ; Bull. civ. III, n° 194 ).

§ 182 Les litiges portant sur les contrats d'occupation concernant à la fois le domaine public et le domaine privé relèvent, pour l'ensemble, des règles du droit public ( CE, 11 déc. 1957, Buffière : Lebon, p. 908). Un bâtiment construit pour partie sur le domaine public et pour partie sur le domaine privé forme un tout sur le plan juridique et ne peut pas donner lieu à un bail commercial ( Cass. 3e civ., 18 mars 1998, n° 96-13.128, Sté BKT : JurisData n° 1998-001251 ; Bull. civ. III, n° 64 ). En effet, un bien ne peut être soumis simultanément aux règles de la domanialité publique et à celles de la propriété privée (CE, 11 févr. 1994, n° 109564, Cie assur. la Préservatrice Foncière :JurisData n° 1994-600138 ; Lebon, p. 64 ; CJEG 1994, p. 197 , concl. Toutée, note Sablière ; AJDA 1994, p. 58 , note J. Dufau).

b) Conventions d'occupation du domaine privé

§ 183 La domanialité privée présente pour les investisseurs et les industriels la garantie de la durée prévue par les contrats d'occupation, l'éviction ne peut résulter que d'un accord entre les parties ou d'une décision de justice. Dans cette hypothèse, en l'absence de faute de sa part, l'occupant a le droit d'obtenir la réparation de l'intégrité du préjudice subi en cas de résiliation de son contrat. Il a été jugé par la Cour européenne des droits de l'homme que les locataires de biens de l'État ne peuvent être privés des garanties (notamment contre l'éviction) dont bénéficient les locataires de biens privés que si une justification d'intérêt public fonde cette discrimination ( CEDH, 18 févr. 1999, n° 29515/95, Larkos c/ Chypre : Dr. adm. 1999, comm. 103 ). Cette jurisprudence s'applique à l'occupation des biens immobiliers de toutes les personnes publiques.

§ 184 Les décisions de la personne de droit public se rapportant à la gestion de son domaine privé ne sont pas en principe des actes administratifs ( CAA Bordeaux, 19 mars 2009, n° 08BX00442, Comm . syndicale vallée du Barèges. - V. aussi T. confl., 22 mai 1995, n° 2942, Punter : JurisData n° 1995-043848 ). Ainsi, la délibération d'un conseil municipal autorisant le maire à demander l'expulsion d'un occupant du domaine privé de la commune ne peut pas être contestée devant les juridictions administratives ( CE, 4 juin 2007, n° 288948, Petitpas : JurisData n° 2007-071968 ).

Selon le Tribunal des conflits, " l'activité par laquelle une personne publique gère son domaine immobilier privé, ne constitue pas, par elle-même une mission de service public " ( T. confl., 15 janv. 2007, n° 3521, Ville Paris : JurisData n° 2007-326420). Toutefois, le Conseil d'État estime que " la juridiction administrative est seule compétente pour connaître des demandes d'annulation d'une délibération d'un conseil municipal ou d'un arrêté du maire, même si l'objet de ces décisions est d'autoriser ou de passer un contrat portant sur la gestion du domaine privé de la commune et n'impliquant aucun acte de disposition de celui-ci " ( CE, 5 déc. 2005, n° 270948, Cne Pontoy : JurisData n° 2005-069365 ; JCP A 2006, 1009, concl. E. Glaser ; Collectivités-Intercommunalité 2006, comm. 20 , note J. Moreau).

§ 185 Les implantations d'entreprises dans les zones industrielles gérées par les grands ports maritimes sont soumises, en principe, aux prescriptions d'un cahier des charges applicables à l'ensemble de la zone. Celui-ci est adopté par l'organe délibérant de l'établissement public et constitue à ce titre un acte administratif. Ce document n'a pas le caractère d'un document d'urbanisme, il comporte cependant des clauses qui s'imposent aux contrats d'occupation du domaine public ou du domaine privé dès lors qu'elles sont compatibles avec les documents d'urbanisme.

§ 186 Les contrats d'occupation du domaine privé d'un établissement public portuaire sont principalement conclus, soit afin de permettre l'implantation d'entreprises industrielles ou commerciales, soit avec des agriculteurs dans l'attente d'une affectation conforme avec la

destination industrialo-portuaire de la zone concernée. Le recours à cette dernière hypothèse permet à l'autorité portuaire de ne pas laisser l'espace en cause en friche afin qu'il ne puisse pas être qualifié à terme de zone naturelle. Bien que les réserves foncières fassent partie, selon la loi, du domaine privé de la personne publique (CGPPP, art. L. 2211-1), les conventions d'occupation précaire conclues avec les agriculteurs, même si elles sont renouvelées par tacite reconduction durant plusieurs années, ne sauraient être qualifiées de baux ruraux.

§ 187 Sur le domaine privé des zones industrielles portuaires, les contrats les plus utilisés sont les baux à construction et les baux emphytéotiques alors même que ces derniers relèvent du Code rural.

Le bail emphytéotique est peu utilisé car, outre l'absence d'obligation de construire, le principe de la libre cession du contrat empêche l'autorité portuaire d'exercer un contrôle approfondi sur l'activité du preneur.

Il a été jugé que la production d'un bail à construction constituait un titre suffisant pour obtenir un permis de construire pour la réalisation d'un ouvrage dans une zone industrielle portuaire ( CE, 15 févr. 2007, n° 294852, Synd. agglomération nouvelle Ouest-Provence : JurisData n° 2007-071531).

#### D. Régime juridique des voies ferrées portuaires

§ 188 Au cours du XXe siècle, le régime juridique des voies ferrées portuaires était considéré comme particulièrement complexe par les pouvoirs publics. Parmi ces voies il existait des voies ferrées des quais qui n'étaient pas définies par les textes. Il résultait d'une réponse ministérielle que " les voies ferrées des quais des ports font l'objet de mesures spécifiques car elles sont installées sur le domaine public portuaire, elles ne font pas partie du réseau ferré national géré (à l'époque) par la SNCF " ( Rép. min. n° 3293 : JO Sénat 25 mai 1989, p. 803 ). Il y avait lieu de nuancer cet avis car tous les terrains de la circonscription d'un port autonome (ou aujourd'hui d'un grand port maritime) ne font pas nécessairement partie du domaine public, et d'autre part, toutes les voies ferrées traversant le domaine portuaire ne sont pas obligatoirement utilisées à des fins portuaires.

§ 189 L'ordonnance n° 2005-898 du 2 août 2005 a modifié profondément le régime des voies ferrées portuaires ( JO 3 août 2005, p. 12702 ). Les pouvoirs publics ont voulu réorganiser progressivement l'interface entre les voies ferrées des ports et le réseau national.

L'établissement public " SNCF Réseau " est tenu d'assurer le raccordement du réseau national au réseau portuaire (C. transp., art. L. 5351-4), ainsi que l'était auparavant tenue la SNCF d'assurer la desserte portuaire (CE, 19 juill. 1991, n° 115294, Féd. nat. Assoc. usagers transports : JurisData n° 1991-043546 ; Lebon, p. 295).

§ 190 Désormais, selon l' article 4 de l'ordonnance n° 2005-898 du 2 août 2005 : " À l'exception des installations terminales embranchées, ont vocation à devenir des voies ferrées portuaires les voies ferrées, ainsi que leurs équipements et accessoires, exploités par la société nationale des chemins de fer français (SNCF) à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance, à l'intérieur de la circonscription des ports autonomes (ou des grands ports maritimes) ou des limites administratives des autres ports, qui ne relèvent pas du réseau ferré national et qui participe à la desserte de la zone portuaire ".

Pour chaque port, une convention ou à défaut un arrêté ministériel fixe la répartition entre les voies ferrées portuaires et celles du réseau national.

L'article 5 de l'ordonnance précise que " les terrains faisant l'objet de l'intégration, des incorporations ou des retranchements sont apportés en pleine propriété selon le cas à Réseau ferré de France ou à l'autorité portuaire. Les transferts de propriété en résultant sont effectués à titre gratuit ". Il résulte de l' article L. 5351-5 du Code des transports que : " Les terrains d'assiette des voies ferrées portuaires font partie du domaine public maritime ou fluvial affecté au port ".

§ 191 Logiquement, l'article L. 5351-2 du Code des transports dispose que : " L'autorité portuaire est habilitée à construire et gérer des voies ferrées à l'intérieur de la circonscription du port pour les ports autonomes (ou les grands ports maritimes) ou à l'intérieur des limites administratives pour les autres ports. Ces voies sont dénommées voies ferrées portuaires ". Le texte poursuit : " Les voies ferrées portuaires peuvent donner accès à des installations terminales embranchées appartenant à des entreprises ayant conclu avec l'autorité portuaire une convention de raccordement ".

L'autorité portuaire détermine parmi les voies ferrées relevant de sa compétence celles d'entre elles ayant le caractère de voies ferrées portuaires et, sous réserve qu'elles ne soient pas indispensables à la circulation publique, celles ayant le caractère d'installations terminales embranchées (C. transp., art. R. 5351-2).

On observera que le contrat d'implantation terminale embranchée constitue en principe une convention de droit privé ( T. confl., 17 juin 1948, Sté ciments Domme : Lebon, p. 515. - Cass. 1re civ., 1er nov. 1975 : D. 1976, jurispr. p. 543, note R. Rodière), alors que cet équipement peut être implanté sur le domaine public portuaire.

#### IV. Aménagements portuaires

§ 192 La plupart des grands ports ont une origine très ancienne ; ne fait-on pas remonter la création du port de Marseille au Ve siècle avant notre ère ? Rotomagus, ancien village gaulois, aujourd'hui Rouen, constitue le site d'un grand port.

Le développement des ports s'est déroulé au fil du temps grâce à l'expansion du commerce maritime, sur des emplacements qui offraient des possibilités d'extension des ouvrages.

Pendant longtemps, cette évolution n'a surtout connu que des contraintes techniques ou financières, désormais, outre ces considérations de politique portuaire, il faut ajouter les sujétions d'urbanisme et environnementales.

L'article L. 5312-2 du Code des transports impose aux grands ports maritimes de veiller à l'intégration des enjeux de développement durable, et leur confie la gestion et la préservation du domaine public naturel et des espaces naturels.

#### A. Aménagements portuaires et droit de l'urbanisme

##### 1° Intervention de l'État dans l'aménagement du littoral

§ 193 Afin de contenir la pression exercée par les activités touristiques sur l'utilisation du littoral, le Gouvernement a défini dans un premier temps sa doctrine dans une circulaire interministérielle du 3 janvier 1973 relative à l'utilisation du domaine public maritime et fluvial en dehors des ports de commerce et de pêche ( JO 9 janv. 1973, p. 448 ). Cette instruction suggère de privilégier l'activité portuaire qui constitue " l'un des points d'ancrage de notre économie ".

Pour donner plus de solennité à sa doctrine, et avant que n'entre en vigueur la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 dite " loi littoral " le Gouvernement avait approuvé, par décret n° 79-716 du 25 août 1979 ( JO 26 août 1979, p. 2098 ), la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral. Au titre des ports, il est précisé que :

- la création et l'extension des ports de commerce, de pêche et de plaisance et de zones industrielles portuaires sont conçues de façon à compromettre le moins possible l'utilisation libre et l'écosystème de la frange littorale ;
- les ports de plaisance sont conçus de façon à réduire autant que possible l'occupation du rivage, même lorsqu'ils sont situés dans une agglomération.

§ 194 Afin de tempérer les effets du mouvement de décentralisation qui était en train de naître, le législateur a confirmé le pouvoir de l'État en matière de gestion du littoral. C'est ainsi que selon l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée ( JO 9 janv. 1983, p. 215 ) :

Dans les zones côtières peuvent être établis des schémas de mise en valeur de la mer. Ces schémas fixent les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral.

À cet effet, ils déterminent la vocation générale des différentes zones et notamment les zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs. Ils précisent les mesures de protection du milieu marin [...]

Ces schémas sont élaborés par l'État. Ils sont soumis pour avis aux communes, aux départements, et aux régions intéressés [...]

En raison des difficultés d'élaboration et d'approbation de ces schémas de mise en valeur de la mer, le législateur a admis qu'un chapitre individualisé du Schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou qu'un schéma d'aménagement régional pouvait en tenir lieu.

§ 195 La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (aujourd'hui largement codifiée) fait une distinction entre, d'une part, les ports de commerce et de pêche, et d'autre part, les ports de plaisance.

S'agissant des premiers, il semble que l'intérêt économique qu'ils représentent justifie des atteintes " tolérables " aux sites littoraux ( CE, 6 janv. 1999, n° 161403, Sté Sepronas : JurisData n° 1999-050046 ; Constr.-Urb. 1997, comm. 197 , note D. Larralde ; DMF 1999, p. 364 , note R. Rézenthel), tandis que la protection de l'environnement littoral doit primer la réalisation et l'exploitation des installations affectées à la navigation de plaisance.

§ 196 Par lettre-circulaire n° 4.202/SG du 19 avril 1995 adressée aux préfets, le Premier ministre avait encouragé la mobilisation de l'ensemble des acteurs portuaires publics et privés en vue d'accélérer le développement économique des espaces littoraux. Dans le cadre de l'élaboration d'un schéma national des ports maritimes, il était proposé aux principales places portuaires de s'engager sur des objectifs et des actions déterminés en étroite concertation entre les partenaires, et repris dans une convention intitulée " charte de place portuaire " qui n'avait pas le caractère d'un document d'urbanisme.

§ 197 L'action de l'État en matière d'aménagement et de desserte des ports maritimes s'inscrit de plus en plus dans une stratégie encouragée par l'Union européenne. Sur ce point, une décision n° 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 modifiée par les décisions n° 1346/2001/CE du 22 mai 2001 et n° 884/2004/CE du 29 avril 2004 définit les orientations de l'Union européenne pour le développement du réseau transeuropéen de transport et en particulier les projets d'intérêt commun concernant les ports maritimes.

§ 198 En tout état de cause, l'État possède toujours le pouvoir de maîtriser la création et l'extension des ports malgré l'évolution de la décentralisation. Ainsi, il prend en considération et autorise les avant-projets de travaux de construction, d'extension et de modernisation des ports maritimes autonomes (C. transp., art. R. 5313-62) ; aucune procédure équivalente n'est prévue pour les travaux réalisés par les grands ports maritimes. Pour ces établissements publics l'accord de l'État demeure nécessaire pour la réalisation de travaux sur les parcelles de son domaine non transférées en pleine propriété ou en jouissance.

Pour les ports maritimes à gestion décentralisée, en l'absence de schéma de mise en valeur de la mer ou de documents en tenant lieu les décisions de création et d'extension de port sur le domaine public maritime sont prises, sur proposition de la collectivité territoriale intéressée et après avis du ou des conseils régionaux concernés, par le préfet du département (L. n° 83-8,7 janv. 1983, mod., art. 57). En raison du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales ( Cons. const., 21 juill. 2019, n° 2017-644 QPC : JurisData n° 2017-014712 ; JO 23 juill. 2019, texte n° 13 ), il est légitime de les laisser aménager leurs ports sur leur territoire, dans le respect notamment du droit de l'urbanisme et de l'environnement.

§ 199 Il résulte de l'application combinée des articles R. 5313-62, R. 5313-65 et suivants du Code des transports, ainsi que de l' article L. 214-3 du Code de l'environnement que " sont soumis à autorisation de l'autorité administrative, les installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publiques, de nuire au libre

écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter atteinte gravement à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique " ( CE, 14 nov. 2003, n° 228477, Assoc. Robin des bois : JurisData n° 2003-066491 ).

## 2° Travaux portuaires et documents d'urbanisme

§ 200 Selon le Conseil d'État, si les documents d'urbanisme n'ont pas prévu d'affectation particulière sur la mer et ses rivages, cette zone n'est pas susceptible au regard du droit de l'urbanisme de recevoir des aménagements ( CE, ass., 30 mars 1973, min. Aménag . territ., Equip. et Tourisme : Lebon, p. 264 ; JCP G 1973, II, 17528 , note C. Bréchon-Moulènes ; Rev. adm. 1973, p. 511 , concl. G. Guillaume).

Les projets de création et d'aménagement portuaires contenus dans les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme ne sauraient être bien entendu dispensés de l'accord de l'État, hormis outre l'hypothèse envisagée à l' article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée, mais aussi lorsque les travaux ont lieu sur son domaine public national.

§ 201 Le Conseil d'État a jugé que l'appréciation de la capacité d'accueil des navires de plaisance eu égard à la vocation des zones concernées et à celles des espaces avoisinants ne donne lieu qu'à un contrôle minimum, et seule (sur le fond) l'erreur manifeste d'appréciation peut justifier l'annulation de la décision ( CE, 10 déc. 1990, n° 97119, Groupement Assoc . défense sites et environnement Côte d'Azur, Assoc. défense environnement et qualité vie Golf Juan Vallauris). La Haute Juridiction considère en outre que l'interdiction de porter atteinte à l'état naturel des rivages prévue par l' article L. 2124-2 du Code général de la propriété des personnes publiques , ne s'applique pas dans les zones portuaires, même en cours d'aménagement.

§ 202 Il résulte de l'article L. 121-13, du Code de l'urbanisme que l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage doit être justifiée et motivée dans le plan local d'urbanisme selon les critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Ainsi, les auteurs de la modification d'un document d'urbanisme ont pu justifier la réalisation de bâtiments de 5 000 m<sup>2</sup> de surface au sol, sur les terre-pleins d'un port affecté à la pêche et à la plaisance, en vue d'accueillir des activités économiques liées à l'exploitation du port ( CE, 25 mars 1998, n° 159040, Cne Saint-Quay-Portrieux : JurisData n° 1998-050155). Lorsque l'on n'est pas en présence d'équipements légers, la préservation des sites littoraux s'impose dans les documents d'urbanisme, eu égard à l'article L. 146-6 (aujourd'hui C. urb., art. L. 121-24 ) du Code de l'urbanisme (CE, 30 déc. 2002, n° 245621, Cne Six-Fours-les-Plages : JurisData n° 2002-064863 ; Constr.-Urb. 2003, comm. 105 , note Ph. Benoît-Cattin).

§ 203 Les terrains sur lesquels doit intervenir l'extension d'un port de plaisance constituent des espaces proches du rivage, et à ce titre, sont soumis aux dispositions de la loi du 3 janvier 1986 relative au littoral ( CE, 10 mai 1996, n° 140799, Sté port Toga SA et a. : JurisData n° 1996-050505 ; Dr. adm. 1996, comm. 467 ; DMF 1997, p. 658 , note J.-M. Bécet ; AJDA 1996, p. 934 , concl. S. Fratacci). Toutefois, dès lors que le port n'est pas situé dans un espace écologiquement sensible, son extension peut être justifiée par l'existence dans la région d'un manque réel de structures d'accueil pour les navires et dès lors qu'il n'est destiné à l'accueil que des activités exigeant la proximité immédiate de l'eau (CE, 3 mars 2008, n° 278168, S. L. : JurisData n° 2008-073184 ; AJDA 2008, p. 495 , note E. Royer. - CAA Bordeaux, 20 oct. 2005, n° 01BX02288, Assoc. défense propriétaires ZAD pointe de Roux d'Aytre : JurisData n° 2005-296063). Un local destiné à stocker des produits de la pêche doit être considéré comme un équipement nécessaire au fonctionnement des services portuaires ( CAA Nantes, 10 juin 2008, n° 07NT02653, Assoc. Patrimoine et environnement : JurisData n° 2008-005612 ; AJDA 2009, p. 279 ).

§ 204 Il a été jugé que les documents d'urbanisme pouvaient prévoir, dans la circonscription d'un port maritime autonome, en l'absence de projets d'intérêt général, et sur des terrains

appartenant à cet établissement public, des aménagements (exemple : activités de loisir) qui ne sont pas destinés au service public portuaire ( CE, 28 juill. 2000, n° 135835 , Port autonome Nantes-Saint-Nazaire : JurisData n° 2000-061096 ). De surcroît, la circonscription d'un établissement public portuaire comportant des terrains susceptibles d'appartenir à des personnes de droit privé, doit être soumise au droit commun de l'urbanisme dès lors que les prévisions des documents d'urbanisme ne contreviennent pas à la destination du domaine public ou à des projets portuaires d'intérêt général que le préfet devrait " porter à connaissance " des auteurs de ces documents.

§ 205 Si les perspectives d'affectation des zones portuaires sont peu détaillées dans les documents d'urbanisme, cette souplesse a ses limites ; c'est ainsi qu'une zone industrielle portuaire projetée dans une partie de la circonscription d'un port autonome classée en zone rurale a été déclarée incompatible avec les documents d'urbanisme et n'a pu être réalisée sans une modification de ces documents (CE, 7 nov. 1980, n° 11769, Comité défense Nord-Médoc : JurisData n° 1980-600329 ; Lebon T., p. 928).

En revanche, la circonstance que les dimensions des installations d'un port de plaisance excèdent celles qui sont figurées sur les documents annexés au plan d'urbanisme n'a pas pour effet de rendre l'ouvrage incompatible avec les prescriptions des options dudit plan ( CE, 4 mai 1979, Assoc . riverains front de mer Saint-Raphaël : Lebon, p. 243).

Par ailleurs, le classement d'un terrain d'assiette d'un port de plaisance en zone NA ne rend pas incompatible la réalisation de ce projet (CE, 2 févr. 2004, n° 215763, Assoc. cinq cantons La Barre : JurisData n° 2004-066404 ).

§ 206 L'aménagement ou l'extension d'une zone portuaire peuvent être contrariés par l'application de dispositions du droit de l'Union européenne, notamment la directive 79/409/CEE du 2 avril 1979 relative à la conservation des oiseaux sauvages et la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation de l'habitat naturel. La Cour de justice a jugé que les préoccupations d'ordre économique et social concernant les travaux portuaires ne sauraient en principe primer la protection des oiseaux sauvages ( CJCE, 28 févr. 1991, aff. C-57/89, Comm . c/ Allemagne. - CJCE, 11 juill. 1996, aff. C-44/95, House of Lords et Secretary of State for the Environment : Rec. CJCE 1996, p. I-3805) et des habitats naturels (CJCE, 7 nov. 2000, aff. C-371/98, Secretary of State for the environnement, transport and the regions, First corporate Shipping Ltd et World Wide Fund for Nature UK [WWF] : Rec. CJCE 2000, p. I-9235).

§ 207 L'illégalité d'une décision portant création d'une Zone d'aménagement concerté (ZAC) n'entraîne pas nécessairement l'illégalité de l'arrêté approuvant une concession portuaire, avec lequel elle ne présente pas un lien susceptible de caractériser une opération complexe, et dès lors que la décision d'approbation du cahier des charges de la concession portuaire ne constitue pas une mesure d'application de la ZAC (CE, 2 févr. 2004, n° 215763, Assoc. cinq cantons La Barre : JurisData n° 2004-066404 ). Le juge prend en compte l'importance des travaux devant être réalisés dans la ZAC pour apprécier s'il y a ou non extension limitée de l'urbanisation sur le littoral ( CAA Marseille, 3 juin 2004, n° 99MA00829, Cne Argelès-sur-Mer ).

B. Procédures afférentes aux travaux portuaires

1° Instruction préalable aux travaux portuaires en dehors de la procédure domaniale

§ 208 Indépendamment du régime domanial sous lequel sont réalisés les équipements et ouvrages portuaires, diverses procédures sont applicables préalablement à l'exécution des travaux correspondants.

Il a été jugé que la réalisation d'une voie d'accès provisoire à un port sur des terrains privés, n'a pas pour effet de dispenser le maître d'ouvrage de respecter les procédures prévues pour déclaration d'utilité publique des travaux à réaliser (CE, 16 oct. 1992, n° 118954, SA Calvi Plage et Bazzali).

§ 209 Le gestionnaire du domaine portuaire n'a pas à s'accorder d'autorisation domaniale à lui-même ( CE, ass., avis, 16 oct. 1980 : RD imm. 1981, p. 309 ), cependant les travaux peuvent être préalablement soumis à une autorisation d'une autre autorité. C'est le cas des travaux réalisés dans les ports gérés par un grand port maritime et qui donnent lieu au concours financier de l'État, ou qui modifient de manière substantielle les ouvrages d'infrastructure. Les travaux portuaires sont soumis, sauf exception expressément prévue par les textes, aux procédures de droit commun.

§ 210 La circulaire ministérielle du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructure est dépourvue de caractère réglementaire et ne peut pas être invoquée dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir ( CE, 19 juin 1999, n° 162034, n° 162096 et n° 162174, Cne Liffre et a. : JurisData n° 1999-050773 ).

À une époque où le droit de l'environnement était beaucoup moins développé à titre indicatif, citons néanmoins la circulaire n° 98-21 du 11 février 1998 relative à la prise en compte de l'environnement dans l'élaboration et l'instruction des projets d'infrastructures, dans laquelle le ministère chargé de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement déclare qu'il " revient à l'administration centrale d'apprécier l'opportunité des projets par rapport aux grands enjeux d'aménagement du territoire et d'environnement, en amont des études [...] " (Mon. TP 20 mars 1998, cah. n° 1, p. 371).

Il est intéressant de relever à l'article 11, III, de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (dite loi Grenelle 1 : JO 5 août 2009, p. 13031) que :

L'amélioration de la compétitivité des ports maritimes français dans la concurrence internationale et de leur desserte multimodale permettra l'accroissement du transport de fret et des activités de logistique, créateurs d'emplois et respectueux de l'environnement. L'objectif est de doubler la part de marché du fret non routier pour les acheminements à destination et en provenance de ports d'ici à 2015.

À cette fin, l'État accompagnera le développement des capacités portuaires et créera les conditions d'une desserte terrestre efficace des grands ports maritimes français par les modes de transport massifiés ferroviaire et fluvial, en respectant les milieux aquatiques continental et estuarien. La desserte ferroviaire entre les ports et leur arrière-pays devra ainsi être fortement améliorée par le développement de lignes dédiées au fret et par la prise en compte dans le cadre de projets d'amélioration du réseau de grandes lignes ou la réalisation de sections nouvelles...

§ 211 Bien que la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative au littoral (C. urb., art. L. 212-6) restreigne la possibilité de réaliser des voies de circulation à proximité du rivage, il a été jugé en l'espèce que le projet de contournement routier d'une agglomération destiné à relier le port au réseau routier national, est devenu nécessaire au fonctionnement du service public portuaire et peut être réalisé sur le littoral sur le fondement des articles L. 121-4 et L. 121-6 du Code de l'urbanisme (CE, 29 déc. 1999, n° 197720 et n° 197781, Mautalent et Assoc. défense riverains boulevard de l'Est [ADERIVE] : JurisData n° 1999-051566 ).

De même, l'aménagement d'une zone portuaire et des voies routières de desserte, en vue d'assurer le transit des pièces détachées d'avions gros-porteurs, n'apparaît pas excessif, eu égard aux atteintes limitées à l'environnement, en raison des mesures et précautions prises (CE, 2 juin 2003, n° 249321, Assoc. Bouconne-Val de Save et a. : JurisData n° 2003-065670).

a) Débat public

§ 212 Sur le fondement des articles L. 121-1 et suivants et R. 121-1 et suivants du Code de l'environnement et du décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002 (JO 23 oct. 2002, p. 17545), il peut être organisé un débat public, pour les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte présentant un fort enjeu économique ou ayant un impact significatif

sur l'environnement, sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets pendant la phase de leur élaboration. Les projets " Port 2000 " du port autonome du Havre (CAA Douai, 15 oct. 2009, n° 07DA01984, Assoc. écologie pour Le Havre) et " 2 XL " du port autonome de Marseille (CE, 28 déc. 2005, n° 277128, Synd. agglomération nouvelle ouest Provence : JurisData n° 2005-069434. - CAA Marseille, 11 févr. 2010, n° 08MA00145, Synd. agglomération nouvelle ouest Provence ) ont été soumis à cette procédure.

Pour la création ou l'extension d'infrastructures portuaires, selon les caractéristiques des ouvrages les seuils fixés à l'article R. 121-2 du Code de l'environnement prennent en compte le coût du projet ou la superficie nécessaire à sa réalisation.

Pour le Conseil d'État, la Commission nationale du débat public n'est pas tenue d'organiser un débat public en l'absence de saisine par l'une des catégories de personnes habilitées (CE, 13 déc. 2002, n° 229348, Assoc. sauvegarde environnement et promotion Saint-Léger-en-Bray : JurisData n° 2002-064880 ; Collectivités-Intercommunalité 2003, comm. 75 ).

§ 213 La Commission du débat public examine la nécessité ou non de soumettre les projets au débat public. Parmi les projets retenus, on peut citer le projet de nouveau bassin pour le conteneur " CAP 2020 " au port de Dunkerque ainsi que la construction d'un nouveau réservoir et d'un nouvel appontement en vue de prolonger l'exploitation du terminal méthanier de Fos Tonkin (port de Marseille).

À propos du projet de liaison routière entre le port de Bordeaux et l'agglomération toulousaine afin d'assurer l'acheminement des éléments d'assemblage de l'avion AIRBUS 380, le Conseil d'État a annulé la décision de la Commission nationale du débat public refusant l'organisation d'un débat sur ce projet, estimant que les principales caractéristiques du dossier n'avaient pas été rendues publiques ( CE, sect., 17 mars 2002, n° 236202, assoc. France Nature Environnement : JurisData n° 2002-064183 ; Dr. adm. 2002, comm. 171 , note C. Moniolle).

§ 214 Les aménageurs doivent prendre en compte, dans la planification de la réalisation du projet, la durée de cette procédure qui est susceptible de dépasser une année. En règle générale, il est difficile d'estimer la durée globale de l'ensemble des procédures d'instruction préalable à la réalisation des projets d'infrastructures portuaires.

§ 215 Selon la jurisprudence administrative, " le moyen tiré de l'article 7 de la charte de l'environnement [droit d'accès aux informations sur l'environnement] doit être apprécié au regard des dispositions du Code de l'environnement qui impose à la Commission nationale du débat public de veiller à l'information du public et qui soumettent l'autorisation litigieuse à une procédure d'enquête publique " (CE, 23 avr. 2009, n° 306242, Assoc. France nature environnement : JurisData n° 2009-075322). Le débat public a pour objectif de permettre d'apprécier la faisabilité du projet, tandis que l'enquête publique recueille l'avis du public sur les avantages et les inconvénients du projet.

b) Autorisation au titre de la sécurité des infrastructures

§ 216 L' article L. 5311-2 du Code des transports dispose que les travaux de construction ou de modification substantielle d'un ouvrage d'infrastructure portuaire dont l'exploitation présente des risques particuliers pour la sécurité des personnes ne peuvent être engagés avant que l'État ait approuvé un dossier préliminaire adressé à son représentant, accompagné d'un rapport sur la sécurité établi par un expert qualifié, agréé.

La commission départementale de sécurité et d'accessibilité créée par le décret n° 95-260 du 8 mars 1995 modifié (JO 10 mars 1995, p. 3754) est compétente pour donner un avis sur la sécurité des infrastructures portuaires (D. n° 2004-160, 17 févr. 2004, art. 7 : JO 20 févr. 2004, p. 3440).

§ 217 L' article L. 5311-2 du Code des transports renvoie à l'article L. 1612-1 dudit code pour la définition des ouvrages d'infrastructure portuaires. Selon ce texte, les ouvrages portuaires soumis au contrôle de sécurité par l'État sont :

- les ouvrages de franchissement hydraulique dont le dénivelé maximum est supérieur à 6 mètres ou dont la largeur du sas est supérieure à 25 mètres ;
- les ponts mobiles dont la longueur de chaussée utile est supérieure à 60 mètres ;
- les passerelles portuaires permettant l'accès des poids lourds aux navires et comportant des dispositifs d'ajustement des niveaux, qu'il s'agisse de câbles, de vérins ou de pontons flottants.

Les ouvrages d'infrastructure comprennent tous les éléments concourant à leur fonctionnement, notamment les équipements mécaniques mobiles, et les installations techniques et de sécurité telles que signalisation, systèmes d'alimentation électrique, d'aides à l'exploitation, de commande, de contrôle ou de communication.

#### c) Permis de construire

§ 218 L'octroi du permis de construire constitue un exemple d'autorisation de travaux pouvant être accordée par une autorité différente de celle chargée de la gestion du port.

L'arrêté interministériel du 11 avril 1962 dispensait du permis de construire les constructions placées sous le régime de l'autorisation d'occupation temporaire dans les ports maritimes, et ce, afin de ne pas pérenniser cette occupation pensaient les auteurs de ce texte. Cette exemption manifestement illégale dans la mesure où elle réalisait une confusion entre des dispositions légales indépendantes, a pris fin avec le décret n° 77-752 du 7 juillet 1977 ( JO 10 juill. 1977, p. 3640 ).

§ 219 Aujourd'hui, seules les infrastructures portuaires sont dispensées du permis de construire ( C. urb., art. R. 421-3 ). L'exemption n'est pas générale, certains bâtiments tels qu'une gare maritime, une halle de criée, voire des bâtiments de la capitainerie sont soumis au permis de construire, au même titre que les usines implantées dans le périmètre portuaire.

Selon la jurisprudence, il faut entendre par " ouvrage d'infrastructure ", celui qui a donné lieu à des travaux de génie civil ( CE, 28 juin 2013, n° 355096, min. Écologie , Développement durable, Transp. et Log.).

Si l'article L. 421-2 du Code de l'urbanisme prévoit que les travaux affectant l'utilisation des sols et figurant sur une liste arrêtée par décret en Conseil d'État doivent être précédés d'un permis d'aménager, seuls les affouillements ou les exhaussements qui excèdent 2 mètres en profondeur ou en hauteur sur une superficie supérieure ou à 2 hectares ( C. urb., art. R. 421-19, k) devraient être concernés dès lors que les travaux ont lieu sur des propriétés privées ou sur le domaine privé d'une autorité portuaire. En effet, il résulte de l'article R. 425-28 du Code de l'urbanisme que les autorisations d'occupation du domaine public constituent une dispense de permis d'aménager.

§ 220 Selon le Conseil d'État, il n'y a pas d'erreur manifeste d'appréciation pour avoir autorisé la construction, dans une zone portuaire, d'une installation de transbordement de ciment dans le voisinage d'un dépôt d'anhydride sulfureux ( CE, 8 janv. 1997, n° 163035 et n° 165123, Assoc. défense habitants Essarts et autres riverains : JurisData n° 1997-050162 ). Par ailleurs, il a été jugé que les nuisances découlant de la seule perte de vue sur la mer en raison de la réalisation d'une construction ne sont pas de nature à entacher d'irrégularité le permis de construire ( CE, 22 mai 1992, n° 87296 et n° 87598, Cne La Tremblade et SCI La Forêt : JurisData n° 1992-045244 ).

§ 221 L'État peut contraindre les collectivités territoriales, normalement compétentes en matière d'établissement de documents d'urbanisme, à prendre en compte certaines opérations, c'est ainsi qu'il résulte de la combinaison des articles L. 102-12 et R. 102-31 du Code de l'urbanisme que les travaux relatifs " aux domaines industrialo-portuaires d'Antifer, du Verdon et Dunkerque, dans les périmètres respectifs des ports autonomes du Havre, de Bordeaux et de Dunkerque " sont des opérations d'intérêt national. L'aménagement de la zone de Fos-sur-Mer relève également de cette qualification. Pour les constructions réalisées dans ces périmètres, les actes et autorisations relatifs à l'utilisation et à l'occupation du sol sont délivrés ou établis au nom de

l'État par le maire ou le représentant de l'État dans le département, après avis du maire ou du président de l'établissement public compétent en matière d'urbanisme.

§ 222 Les actions ou opérations d'aménagement ayant pour objet d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, doivent donner lieu à une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ( C. urb., art. L. 300-2 ) afin d'approuver les objectifs poursuivis et de déterminer les modalités de concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées, et ce, avant :

a) toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;

b) toute création d'une zone d'aménagement concerté ;

c) toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune et qu'elle n'est pas située dans un secteur qui a déjà fait l'objet de cette délibération au titre du a ou du b ci-dessus

Selon l'article R. 103-1 du Code de l'urbanisme, parmi les opérations d'aménagement réalisées par les communes et les autres personnes publiques ou pour leur compte, qui sont soumises aux obligations de concertation au 3° de l'article L. 103-2 dudit code, il y a : " Dans une partie urbanisée d'une commune, la création d'un port maritime de commerce, de pêche ou de plaisance, les travaux d'extension de la surface des plans d'eau abrités des ports maritimes de commerce ou de pêche d'un montant supérieur à 1 900 000 euros, ainsi que les travaux ayant pour effet d'accroître de plus de 10 % la surface du plan d'eau abrité des ports maritimes de plaisance ".

d) Permis de lotir

§ 223 Le Conseil d'État a jugé que " le droit de propriété ne comporte pas le droit de procéder librement à un lotissement " ( CE, 25 mars 1966, Épx Richet : Lebon, p. 233). Après plusieurs réformes, le lotissement demeure une opération particulièrement complexe, soumise à des régimes juridiques divers (V. JCl. Construction - Urbanisme, fasc. 32-2).

" Constitue un lotissement la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis " ( C. urb., art. L. 442-1 ). Ce n'est qu'implicitement que l'on déduit que le lotissement concerne la vente ou la location de terrains. Dans le cadre de la gestion de leur domaine, les personnes de droit public gestionnaires de ports maritimes réalisent-elles des lotissements lorsqu'elles accordent des autorisations domaniales ?

§ 224 Aucune disposition du Code de l'urbanisme n'évoque la situation des ports au regard de la procédure de lotissement. L'article L. 5312-2 du Code des transports prévoit que la spécialité du grand port maritime porte notamment sur " la réalisation, l'exploitation et l'entretien des accès maritimes " et sur " la gestion et la valorisation du domaine dont il est propriétaire ou qui lui est affecté ". La qualité d'aménageur doit lui être reconnue car selon l'article L. 300-4 du Code de l'urbanisme, l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ont cette qualité et peuvent accorder des concessions d'aménagement.

Dans le rapport au président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme (JO 9 déc. 2005, p. 18994), il est clairement indiqué que la réforme résultant de cette ordonnance tient compte " de la fusion de l'autorisation de lotir et du permis d'aménager ". Dès lors, il est logique d'en déduire que les autorisations d'occupation du domaine public constituant une dispense de permis d'aménager ( C. urb., art. R. 425-28 ), l'occupation du domaine public portuaire n'est pas soumise à la procédure de lotissement.

e) Archéologie préventive

§ 225 Selon l'article L. 521-1 du Code du patrimoine : " L'archéologie préventive, qui relève de missions de service public [...] a pour objet d'assurer, à terre et sous les eaux, dans les délais appropriés, la détection, la conservation ou la sauvegarde par l'étude scientifique des éléments du patrimoine archéologique affectés ou susceptibles d'être affectés par les travaux publics ou privés concourant à l'aménagement ".

Si l'État veille selon la loi " à la conciliation des exigences respectives de la recherche scientifique, de la conservation du patrimoine et du développement économique et social " ( C. patr., art. L. 522-1, al. 1er ), sur le principe, les travaux dans les zones portuaires sont soumis aux sujétions inhérentes à cette procédure concernant à la fois la réalisation d'opérations de fouille archéologique et à la perception d'une redevance.

§ 226 La procédure de l'archéologie préventive s'applique à terre comme en mer. Sous l'égide du Conseil de l'Europe a été signée, le 16 janvier 1992 à La Valette (Malte) la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique prévoyant une sauvegarde de ce patrimoine.

Dès lors que l'article L. 521-1 du Code du patrimoine prévoit l'archéologie préventive s'applique sur terre comme en mer, le ministre de la Culture a considéré, en réponse à une question parlementaire, que conformément à cette convention internationale, " la France a mis en place un dispositif de financement de l'archéologie préventive reposant essentiellement sur les maîtres d'ouvrage des aménagements... ", il ajoute que la législation ne s'applique pas aux travaux de dragage d'entretien des ports, destinés à maintenir la profondeur des chenaux sans affouillement complémentaire, en revanche : " tout approfondissement ou élargissement d'un chenal de navigation, entraînant une modification de sa bathymétrie par creusement du fond marin, constituent une atteinte au sous-sol immergé susceptible de contenir des vestiges archéologiques. Dès lors, ces travaux sont considérés comme des travaux d'aménagement et non plus d'entretien : ils seront, tout comme les aménagements terrestres, soumis aux procédures d'archéologie préventive et au paiement de la redevance d'archéologie préventive " (Rép. min. Culture à S. Panonacle : JOAN 25 déc. 2018, p. 12085 ).

La cour administrative d'appel de Nantes a jugé que si l'extraction de sable sur le domaine public maritime immergé donne lieu au paiement d'une redevance pour l'archéologie préventive, lorsque les travaux sont soumis à une étude d'impact, dès lors qu'elle est perçue au profit de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (Inrap) qui, malgré son statut exerce des activités commerciales à l'instar des entreprises, le produit de cette redevance peut constituer une aide d'État. En l'espèce, cette dernière n'ayant pas été déclarée à la Commission de l'Union européenne, elle doit être considérée comme étant illégale (CAA Nantes, 23 oct. 2020, n° 18NT04279, min. de la Culture et de la Communication : JurisData n° 2020-016894).

f) Consultation de la commission nautique

§ 227 Selon l'article 1er du décret n° 86-606 du 14 mars 1986 ( JO 19 mars 1986, p. 4623 ), des commissions nautiques sont instituées pour l'examen des projets de réalisation ou de transformation d'équipements civils intéressant la navigation maritime et de toute affaire nécessitant la consultation des navigateurs maritimes.

La grande commission nautique est consultée notamment sur décision du ministre chargé des Ports et de la Signalisation maritime lors de l'instruction relative aux travaux de construction, d'extension et de modernisation des ports, ainsi qu'à l'occasion de l'instruction préalable à l'octroi de concessions d'outillage public, lorsque ces opérations comportent une modification des ouvrages extérieurs du port ou des chenaux d'accès.

La commission nautique locale est consultée sur toutes les affaires autres que celles devant être soumises à la grande commission nautique mentionnée à l'article 2 du décret susvisé.

§ 228 Il a été jugé à propos du pont de l'Île de Ré intéressant la navigation générale, que l'absence de représentants des plaisanciers au sein de la grande commission nautique ne vicie pas sa consultation (CE, 23 juill. 1993, n° 106577, Comité sauvegarde et promotion Bois-Plage-

en-Ré : JurisData n° 1993-045795 ). En outre, aucun texte n'impose que la grande commission nautique qui a émis un avis sur un avant-projet, soit consultée de nouveau sur le projet définitif ( CE, 23 juill. 1993, n° 106578 et n° 106621 , Comité sauvegarde et promotion Bois-Plage-en-Ré).

Si la consultation de la grande commission nautique constitue une formalité substantielle (CAA Marseille, 15 mai 2001, n° 98MA00529, Cne Ajaccio : JurisData n° 2001-167478) dont l'absence rend illégale l'autorisation de réaliser des travaux, l'autorité administrative peut prendre sa décision après avoir consulté la commission nautique locale à la suite d'une modification de la réglementation.

§ 229 Si le juge administratif semble admettre que l'on puisse contester l'efficacité des mesures préconisées par la commission nautique, c'est seulement à condition que les critiques soient sérieusement justifiées ( CAA Nantes, 10 juin 1998, n° 95NT01486, Assoc . protection site port mixte île d'Yeu et plage Tourette). Certes, les avis de la commission nautique ne sont que des actes préparatoires, de surcroît, l'autorité administrative n'a pas compétence liée à leur égard, cependant le juge pourrait annuler la décision pour laquelle la consultation de la commission n'a pas eu lieu (CAA Marseille, 15 mai 2001, n° 98MA00529, Cne Ajaccio : JurisData n° 2001-167478).

Pour certaines décisions n'ayant aucune incidence sur les conditions de navigation, il n'existe aucune obligation de consulter la commission nautique, c'est le cas pour la décision de rachat d'une concession de port de plaisance (CAA Marseille, 2 oct. 2001, n° 00MA02416, Simon A.). En l'absence de textes législatifs ou réglementaires prévoyant une autre procédure de consultation, on ne saurait reprocher au préfet maritime de s'être borné à ne consulter que la commission nautique ( CAA Douai, 5 déc. 2006, n° 05NT01881, Féd . française motonautique).

g) Consultation du conseil portuaire

§ 230 Les ports à gestion décentralisée sont dotés d'un conseil portuaire, lequel doit être consulté sur le positionnement stratégique, la prise en compte des questions environnementales et la politique de développement du port, et notamment sa politique tarifaire et foncière ( C. transp., art. L. 5314-12 ).

L'article R. 5314-22 du Code des transports énumère les thèmes sur lesquels le conseil portuaire doit être obligatoirement consulté au nombre desquels il y a les projets d'opérations de travaux neufs et les contrats et avenants aux contrats de concession.

Le conseil portuaire examine la situation du port et son évolution sur les plans économique, financier, social, technique et administratif.

En dehors des cas de consultation obligatoires, l'autorité portuaire peut librement consulter le conseil portuaire alors qu'aucun texte ne l'y oblige. En outre, elle n'a pas compétence liée par les avis du conseil (CAA Nantes, 5 avr. 2013, n° 11NT03178, Sté Blucelt).

Pour la fixation des tarifs de stationnement et d'amarrage dans un port de plaisance relevant d'une collectivité territoriale, seule la consultation du conseil portuaire est nécessaire, il n'y a pas lieu de consulter le comité local des usagers permanents ( CAA Marseille, 3 oct. 2011, n° 09MA02116, Comité défense plaisanciers Toulon et Porquerolles).

§ 231 La régularité de la consultation du conseil portuaire peut être contestée à l'occasion du recours exercé contre l'acte administratif d'approbation dont l'avis donné constitue le support. Ainsi, la présence du président du conseil portuaire lors d'une séance au cours de laquelle une question de l'ordre du jour concernait son entreprise entache d'illégalité la décision pour laquelle l'avis a été demandé (CE, 10 déc. 1997, n° 168238, Sté coopérative ouvrière maritime service lamanage :JurisData n° 1997-051487). La consultation ne peut intervenir postérieurement à la prise de décision (CE, 28 mai 1984, n° 35587, Assoc. usagers port Bandol), elle ne doit pas intervenir en vue de la réalisation de travaux en dehors des limites administratives d'un port (CE, 23 juill. 1993, n° 106577, Comité sauvegarde et promotion Bois-Plage-en-Ré : JurisData n° 1993-045795 ).

## h) Étude d'impact

§ 232 L'article L. 122-1, II du Code de l'environnement dispose que : " Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas [...] ". La prise en compte des effets d'un projet sur l'environnement s'apprécie à travers la théorie du " bilan " (CE, 22 oct. 2003, n° 231953, Assoc. SOS-rivières et environnement : JurisData n° 2003-066015 ; AJDA 2004, p. 1193 , note R. Hostiou. - CE, 9 févr. 2004, n° 223121, Assoc. Manche-nature . - CE, 23 févr. 2009, n° 292397, Féd. Transpyrénéenne éleveurs de montagne : JurisData n° 2009-074996 ).

§ 233 S'il appartient à l'autorité portuaire de prendre toutes les mesures utiles pour assurer la protection du milieu naturel, cette obligation n'exclut pas la réalisation à l'avenir de travaux de nouvelles infrastructures portuaires. L'application de la théorie du bilan doit permettre d'apprécier dans quelle mesure les intérêts en présence peuvent se concilier, ainsi que le recommande l'article 6 de la Charte de l'environnement dont la valeur constitutionnelle a été reconnue ( CE, ass., 3 oct. 2008, n° 297931, Cne Annecy : JurisData n° 2008-074233 ; Dr. adm. 2008, comm. 152, note F. Melleray ; JCP A 2008, 2279, note Ph. Billet).

§ 234 Le tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement énumère les travaux sur le domaine public maritime et fluvial soumis à l'étude d'impact. Par déduction on peut déterminer les travaux qui ne sont pas soumis à cette procédure. Cet article précise cependant que, " sauf dispositions contraires, les travaux d'entretien, de maintenance et de grosses réparations, quels que soient les ouvrages, aménagements ou travaux auxquels ils se rapportent, ne sont pas soumis à la réalisation d'une étude d'impact ". En revanche, les travaux de reconstruction d'un ouvrage portuaire peuvent être soumis à une telle procédure, il appartient au juge en cas de litige d'opérer la distinction entre de grosses réparations et la reconstruction de l'ouvrage ( CAA Douai, 25 avr. 2019, n° 17DA01476, Cne Saint-Jouin-Bruneval ).

La référence aux " travaux de modernisation " des ouvrages implantés sur le domaine public maritime ou fluvial qui étaient dispensés de l'étude d'impact dans la limite d'un seuil fixé réglementaire a été supprimée. Cette notion était ambiguë, par exemple, la cour administrative d'appel de Nantes a jugé que la réalisation d'un remblaiement de l'estran pour y construire un terre-plein ne constitue pas une opération de modernisation et que l'autorisation de réalisation des travaux devait être précédée d'une étude d'impact (CAA Nantes, 4 mai 2006, n° 00NT02032, Assoc. défense riverains et usagers littoral Fromentine-La-Barre-de-Monts [ADRULF]).

§ 235 Les zones portuaires donnent lieu à des travaux portuaires (construction de quais, de bassins, d'écluses, etc.), mais également d'autres ouvrages ayant un objet distinct (exemples : centrale électrique, usines, etc.). Pour l'application de la réglementation relative aux études d'impact, il convient de se référer aux critères fixés en fonction de la nature de l'ouvrage concerné.

Lorsqu'un même projet relève de plusieurs rubriques du tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement , une évaluation environnementale est requise dès lors que le projet atteint les seuils et remplit les conditions de l'une des rubriques applicables. Dans ce cas, une seule évaluation environnementale est réalisée pour le projet.

En outre, lorsque la totalité des travaux prévus au programme est réalisée de manière simultanée, l'étude d'impact doit porter sur l'ensemble du programme. Il revient au juge en cas de litige de décider si des travaux complémentaires doivent être regardés comme formant un même programme avec le projet initial. Ce n'est pas le cas, lorsque lesdits travaux ont une finalité propre, indépendante des autres projets (V. la ZAC port Marianne et le projet Port Marianne, CAA Marseille, 27 juin 2016, n° 15MA04794, B.).

§ 236 Le contenu de l'étude d'impact doit être en relation avec l'importance des travaux et aménagements projetés et avec leurs incidences prévisibles sur l'environnement. L'étude d'impact présente successivement :

- une analyse de l'état initial du site et de son environnement [...] affectés par les aménagements ou ouvrages ;
- une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur la faune, la flore, les sites et paysages, le sol, l'eau, l'air, le climat, les milieux naturels et les équilibres biologiques [...] et, le cas échéant, sur la commodité du voisinage [...] ou sur l'hygiène, la sécurité et la salubrité publiques.

Afin de faciliter la prise de connaissance par le public des informations contenues dans l'étude, celle-ci fera l'objet d'un résumé non technique. Il revient au juge de contrôler le caractère suffisant du contenu de l'étude d'impact ( CE, 9 févr. 2004, n° 223121, Assoc. Manche-Nature).

À propos de la réalisation du projet " Port 2000 " par le port autonome du Havre, le Conseil d'Etat a considéré que l'étude d'impact présentait de façon suffisamment détaillée les effets du projet sur les ressources halieutiques, l'érosion des falaises de la côte sud et le dépôt des déblais des dragages ; que si une nouvelle analyse des risques liés à certaines installations était en cours de réalisation, cette circonstance ne suffisait pas à établir que les risques industriels n'auraient pas été pris en compte dans l'étude d'impact ( CE, 14 nov. 2003, n° 228477, Assoc. Robin des bois : JurisData n° 2003-066491 ).

§ 237 Pour les infrastructures de transport, au nombre desquels il y a les ports maritimes, l'article L. 122-3, 6° du Code de l'environnement prévoit que l'étude d'impact " comprend en outre une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité ainsi qu'une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter ".

Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, installations, ouvrages, ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine. L' article R. 122-5 du Code de l'environnement détermine les éléments nécessaires à la réalisation de l'étude d'impact.

§ 238 Il a été jugé à propos de la construction d'un port de plaisance, que l'étude d'impact faisait apparaître les raisons pour lesquelles le projet avait été retenu ; que si le chiffrage des mesures compensatoires sur l'environnement n'a pu être réalisé au moment de l'élaboration de l'étude, il résulte de l'instruction que le coût de ces mesures, telles qu'elles ont été finalement arrêtées, est de très faible importance par rapport au coût global de l'opération ; qu'ainsi cette omission est sans incidence sur la régularité de la procédure ( CE, 10 déc. 1990, n° 97119 et n° 97123, Groupement Assoc. défense sites et environnement et qualité vie Golfe-Juan Vallauris).

§ 239 S'agissant de l'impact de l'extension d'un port sur des terrains anciennement comblés par des dépôts de matériaux issus de dragages, il a été jugé que ces travaux n'étaient pas de nature à compromettre les intérêts qu'entend protéger la directive 79/409/CEE du 2 avril 1979 du Conseil relative à la protection des oiseaux sauvages ( CE, 6 janv. 1999, n° 161403, Sté Sepronas : JurisData n° 1999-050046). En outre, si l'aménagement projeté traverse des sites d'intérêt communautaire retenus pour figurer dans le programme " Natura 2000 ", aucune disposition n'impose que cette circonstance soit mentionnée dans l'étude d'impact ( CE, 9 févr. 2004, n° 223121, Assoc. Manche-nature ). En tout état de cause, les sites susceptibles d'être protégés au titre du réseau " Natura 2000 " doivent être préservés, même avant l'aboutissement de la procédure de désignation (CE, 30 déc. 2002, n° 232752, Assoc. fédérative régionale pour protection nature Haut-Rhin : JurisData n° 2002-064767).

§ 240 Il résulte de l' article L. 414-1 du Code de l'environnement que les sites désignés par l'autorité administrative comme zones spéciales de conservation et zones de protection spéciale des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages, concourent, sous l'appellation de " sites Natura 2000 ", à la formation du réseau écologique européen Natura 2000.

Le ministre chargé de l'Environnement fixe la liste des types d'habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages qui peuvent justifier la mise en oeuvre de la procédure de désignation de zones spéciales de conservation (C. envir., art. R. 414-1).

L'existence d'un site Natura 2000 n'a pas pour effet d'interdire tout aménagement, notamment portuaire. Des mesures compensatoires peuvent être prescrites afin de permettre la réalisation des projets dans des conditions acceptables pour la préservation des espaces à protéger (à propos de l'extension du port d'Anvers : CJUE, 21 juill. 2016, aff. C-387/15 et C-388/15, Hilde Orleans : JurisData n° 2016-019174).

Il appartient à l'autorité administrative compétente de s'assurer que des mesures compensatoires sont prises pour maintenir la cohérence du réseau Natura 2000. Ces mesures sont à la charge du bénéficiaire des travaux, de l'ouvrage ou de l'aménagement (CE, 27 juill. 2009, n° 307206, A., GFA Capeyron : JurisData n° 2009-007668).

#### i) Enquête publique

§ 241 Selon l'article L. 123-1 du Code de l'environnement : " L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L. 123-2. Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision ". L'enquête publique constitue une mesure préparatoire qui n'est pas susceptible de recours pour excès de pouvoir. Toutefois, dès lors qu'elle la rend obligatoire, l'autorité administrative est tenue de la mettre en oeuvre.

La loi impose la prise en considération par le maître d'ouvrage et l'autorité compétente des observations formulées lors de cette procédure, cependant ladite autorité n'a pas pour autant compétence liée par les avis émis.

§ 242 Parmi les catégories d'aménagements, d'ouvrages ou travaux donnant lieu à une enquête publique, on relève dans le tableau constituant l'annexe 1 de l'article R. 122-2 du Code de l'environnement :

- les travaux de création d'un nouveau port et création de quais pour le chargement et le déchargement des navires ;
- les travaux de création d'un avant-port accessible aux navires de 1 350 tonnes ;
- l'ouverture de nouvelles zones de dépôt à terre de produits de dragage. L'immersion de produits de dragages provenant de travaux portuaires est soumise aux dispositions des articles L. 218-42 et suivants du Code de l'environnement concernant la prévention et répression de la pollution marine pour les opérations d'immersion effectuées par les navires ( CE, 14 nov. 2003, n° 228477, Assoc. Robin des bois : JurisData n° 2003-066491 ) ;
- les projets soumis de façon systématique à une étude d'impact doivent faire également l'objet d'une enquête publique, il s'agit notamment :
  - o des modifications ou extensions de projets déjà autorisés et dépassant un certain seuil,
  - o des projets relevant à la fois d'une évaluation environnementale systématique et d'un examen au cas par cas en vertu d'une ou plusieurs rubriques du tableau annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement .

Ne sont pas soumises à l'enquête publique les créations de zones de mouillages et d'équipements légers, sauf si cette implantation entraîne un changement substantiel d'utilisation du domaine public maritime (C. envir., art. R. 123-1, II, 21°).

§ 243 Il résulte de l'article L. 2124-1, alinéa 2, du Code général de la propriété des personnes publiques que " sous réserve des textes particuliers concernant la défense nationale et des besoins de la sécurité maritime, tout changement substantiel d'utilisation de zones du domaine public maritime est préalablement soumis à enquête publique [...] ".

Pour le Conseil d'État, l'appréciation de la capacité d'accueil des navires de plaisance, eu égard à la vocation des zones concernées et à celles des espaces avoisinants, ne donne lieu qu'à un

contrôle minimum de la part du juge administratif ( CE, 10 déc. 1990, n° 97119, Groupement Assoc . défense sites et environnement Côte d'Azur, Assoc. défense environnement et qualité vie Golfe-Juan Vallauris).

§ 244 À l'occasion de la création d'une réserve naturelle à proximité d'une zone portuaire, il a été admis qu'une étude du projet, complétée par une note de cadrage du préfet qui figurait également au dossier d'enquête publique, " exposait de manière suffisamment précise l'économie générale du projet, ses conséquences socio-économiques tant sur les activités traditionnelles existantes que pour le développement d'activités nouvelles dans l'estuaire ", que, dans ces conditions, et nonobstant la brièveté de cette étude, la requérante n'était pas fondée à soutenir qu'en raison de l'insuffisance de l'enquête publique, la procédure de classement était entachée d'irrégularité (CE, 21 mars 2001, n° 197925, CCI Havre, Cie industrielle pondéreux Havre : JurisData n° 2001-062094 ; Lebon, p. 152).

La clarté du dossier soumis à l'enquête publique ( CE, 14 nov. 2003, n° 228477, Assoc. Robin des bois : JurisData n° 2003-066491 ), de même que le caractère suffisamment motivé de l'avis du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête au regard des observations recueillies ( CE, 9 févr. 2004, n° 223121, Assoc . Manche-Nature), constituent des critères d'appréciation de la régularité de l'enquête publique.

§ 245 L' article L. 2124-2 du Code général de la propriété des personnes publiques dispose par ailleurs que : " En dehors des zones portuaires et industrialo-portuaires [...] il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer, notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement, sauf pour des ouvrages ou installations liés à l'exercice d'un service public ou l'exécution d'un travail public dont la localisation au bord de mer s'impose pour des raisons topographiques ou techniques impératives et qui ont donné lieu à une déclaration d'utilité publique ".

Il a été jugé que l'extension d'un port de plaisance sur une partie de plage relevant du domaine public maritime naturel constituait un changement substantiel d'utilisation de ce domaine et nécessitait à ce titre une enquête publique, en revanche, la réalisation de travaux d'extension dans une zone non encore incorporée dans l'emprise actuelle du port n'implique pas la réalisation d'une enquête publique sur le fondement de l'article L. 321-6 du Code de l'environnement (CE, sect., 29 déc. 1993, n° 148567, Ville Royan : JurisData n° 1993-600199 ; CJEG 1994, p. 232 , concl. M. Arrighi de Casanova).

§ 246 Il semble que l' article L. 2124-1, alinéa 2, du Code général de la propriété des personnes publiques prescrivant une enquête publique pour tout changement substantiel du domaine public maritime n'est pas applicable lorsque des travaux d'aménagement portuaire ont lieu sur le domaine public artificiel ( CE, 9 juill. 1997, n° 186912 et n° 186913, min. Env. et a. , Assoc. défense site port Piriac et a. : JurisData n° 1997-600199 ).

j) Avis conforme du préfet maritime

§ 247 En l'absence d'exclusion expresse concernant la réalisation d'ouvrages portuaires en dehors des limites administratives d'un port, il y a lieu de penser que ceux-ci sont soumis à la procédure prévue par l'article R. 2124-56 du Code général de la propriété des personnes publiques prévoyant la nécessité de recueillir l'avis conforme du préfet maritime (ou de l'officier général commandant supérieur des forces armées, pour les départements d'outre-mer) préalablement à la réalisation de tout établissement de quelque nature que ce soit sur la mer et ses rivages.

Cette prescription reprend en substance celle qui était fixée par l' article R. 152-1 du Code du domaine de l'État . Il s'agit de permettre aux autorités militaires de vérifier la compatibilité des projets d'aménagement avec les objectifs et les servitudes militaires.

k) Déclaration et autorisation au titre de la loi sur l'eau

§ 248 L' article L. 214-1 du Code de l'environnement soumet la réalisation de certains travaux ayant une incidence sur le régime des eaux soit à une déclaration, soit à une autorisation, sachant que les eaux des ports maritimes et de leurs accès font partie du milieu marin. La liste de ces travaux est consacrée dans la nomenclature annexée à l'article R. 214-1.

Selon le point 4.1.2.0 de cette nomenclature, les travaux de création d'un port maritime ou d'un chenal d'accès ou les travaux de modification des spécifications théoriques d'un chenal d'accès existant, ainsi que les travaux d'aménagement portuaires et d'autres ouvrages réalisés en contact avec le milieu marin et ayant une incidence directe avec ce milieu sont soumis à autorisation dès lors que leur montant est supérieur ou égal à 1,9 million d'euros. Les travaux d'aménagement portuaires ayant une incidence directe sur le milieu marin, dont le montant est compris entre 160 000 et 1,9 million d'euros sont soumis à une déclaration.

Pour les travaux de dragage et ou de rejet en milieu marin, la rubrique 4.1.3.0 de la nomenclature prévoit qu'ils sont soumis à autorisation ou à déclaration, notamment compte tenu de la teneur des sédiments extraits et du volume dragué.

Les procédures d'autorisation et de déclaration prévues par l' article L. 214-1 du Code de l'environnement sont fixées par les articles R. 214-1 et suivants.

I) Autorisations de travaux

§ 249 Pour les grands ports maritimes

L' article R. 5312-89 du Code des transports dispose que : " Un grand port maritime ne peut réaliser un projet d'investissement à la demande de l'État, d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités territoriales ou d'un organisme public local ou national, que si ce projet fait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes du port pendant la période d'amortissement de cet investissement ".

Pour les travaux devant être effectués sans le concours financier de l'État et n'entraînant pas de modification essentielle dans les accès ou ouvrages du port, le grand port maritime statue définitivement (C. transp., art. R. 5312-87).

§ 250 Avant la conclusion de marchés publics en application du Code de la commande publique, les travaux qu'envisage de réaliser l'établissement public portuaire doivent, d'une part, pour les plus importants, être compatibles avec la politique d'aménagement et de développement durable du port (C. transp., art. R. 5312-63), et d'autre part, les projets d'investissements pour des infrastructures d'intérêt général doivent être soumis à l'avis du conseil de développement, lequel recueille préalablement l'avis de la commission des investissements constituée en son sein (C. transp., art. L. 5312-11).

Les avis du conseil de développement sont transmis au conseil de surveillance. Si ce dernier décide de ne pas suivre un avis défavorable de la commission des investissements, il doit motiver sa décision (C. transp., art. L. 5312-11).

§ 251 L'ouverture d'un chantier de démolition de pontons sur un terre-plein portuaire sans autorisation et l'entreposage de matériaux constituent une contravention de grande voirie, alors même que l'entreprise n'est pas propriétaire des matériaux et qu'elle intervenait pour le compte de tiers ( CE, 18 févr. 1955, Sté découpage et démontage : Lebon, p. 105). De même, la surélévation sans autorisation d'un bâtiment établi sur le domaine public constitue une contravention de grande voirie ( CE, 7 juin 1961, Gaggioli : Lebon, p. 381).

§ 252 Pour les ports relevant des collectivités territoriales

Selon l'article R. 5314-2 du Code des transports : " Les avant-projets de travaux et de construction, d'extension et de modernisation des infrastructures des ports départementaux et communaux sont soumis, avant décision de la collectivité compétente à une instruction [...] ". La même règle devrait s'appliquer aux ports maritimes gérés par les régions et par les groupements de collectivités territoriales, mais un doute subsiste dans la mesure où la modification de ce texte est intervenue avec le décret n° 2005-255 du 14 mars 2005 (JO 19

mars 2005, p. 4682), c'est-à-dire postérieurement à la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée dont l'article 30 étend la décentralisation de la gestion des ports maritimes au profit de toutes les collectivités territoriales et de leurs groupements.

§ 253 La décision d'approbation des travaux relève de l'organe délibérant de la collectivité territoriale concernée, tandis que l'instruction est diligentée selon le cas, par le président du conseil général ou le maire, voire par le président du conseil régional. Toutefois, dès lors qu'un ouvrage d'infrastructure est susceptible de comporter des risques pour la sécurité des personnes, sa construction est conditionnée par l'accord préalable de l'État (C. transp., art. L. 1612-2). Il a été jugé qu'une association de défense de commerçants n'a pas intérêt à agir contre une décision du président du conseil général approuvant la réalisation de travaux portuaires (CAA Bordeaux, 13 mars 2003, n° 00BX01376 et n° 00BX01648, Dpt Guadeloupe).

Un maire ne peut pas autoriser l'aménagement d'un quai d'un port départemental à proximité immédiate d'un herbier très dense de posidonies et de cymodocées (TA Nice, 19 nov. 1996, Cts Canto c/ Cne Cannes : DMF 1997, p. 763, note A.-H. Mesnard), sauf s'il s'agit de la réalisation d'un aménagement léger au sens de l'article L. 121-24 du Code de l'urbanisme (CE, 30 déc. 2002, n° 245621, Cne Six-Fours-les-Plages : JurisData n° 2002-064863).

En l'absence de schéma de mise en valeur de la mer ou de document en tenant lieu, les décisions d'autorisation de création et d'extension de port sur le domaine public de l'État, en dehors des limites des ports à gestion décentralisée, sont prises par le représentant de l'État. La décentralisation n'a pas eu pour effet de conférer une compétence spatiale illimitée aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

§ 254 La délibération du bureau du conseil général qui autorise le président de cette collectivité à conclure une concession pour l'aménagement d'un port-musée et à autoriser l'exécution des travaux, ne peut donner lieu à sursis à exécution dès lors que ladite autorité avait accordé la concession à l'époque de la requête, et bien que l'acte n'ait pas explicitement autorisé les travaux alors que toutefois ceux-ci étaient rigoureusement définis dans le cahier des charges annexé à l'acte de concession (CE, 18 févr. 1994, n° 131913, Assoc. défense port Rhu et littoral Douarnenez).

## 2° Procédures domaniales pour la réalisation de certains ouvrages dans les ports maritimes

§ 255 Dès lors qu'un ouvrage ou un bâtiment n'est pas réalisé par ou pour le compte de l'autorité portuaire, il doit nécessairement faire l'objet d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public ou, plus rarement, d'un contrat d'occupation du domaine privé en particulier dans les zones industrialo-portuaires gérées par les grands ports maritimes, sur les parcelles non incorporées au domaine public.

L'État peut transférer la gestion de son domaine public fluvial et maritime à une commune, indépendamment de la mise en oeuvre de la décentralisation, pour la réalisation et l'exploitation d'aménagements destinés à la navigation de plaisance (CE, 8 juill. 1996, n° 121520, Merie c/ État et Cne Agde : JurisData n° 1996-051060 ; DMF 1997, p. 66, note R. Rézenthel).

§ 256 L'occupation du domaine public ne peut pas donner lieu à des autorisations tacites (CE, 21 mars 2003, n° 189191, Synd. intercommunal périphérie Paris pour électricité : JurisData n° 2003-065215). L'article L. 2122-1 du Code général de la propriété des personnes publiques dispose que " nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique [...] ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous ".

Par ailleurs, l'occupation du domaine public ne peut donner lieu qu'à une autorisation relevant du droit public, un contrat de droit privé ne peut pas être conclu pour l'occupation du domaine public portuaire (Cass. 1re civ., 6 févr. 2001, n° 98-18.805, Mireille Martelli, Épse Rachez).

### a) Concession d'outillage public

§ 257 Les installations et outillages publics mis à la disposition des usagers dans les ports peuvent être exploités, sauf dans les grands ports maritimes métropolitains, en régie par l'autorité portuaire, ou concédés ou affermés.

Ces concessions peuvent être accordées tant à des personnes de droit public ou à des entreprises privées. Font parties de l'outillage public, les ouvrages et équipements qui appartiennent à l'autorité portuaire ou qui lui appartiendront à l'expiration d'une concession si le cahier des charges le prévoit et que ces outillages ne sont pas établis sur le domaine public d'une personne publique (CE, ass., 21 déc. 2012, n° 342788, Cne Douai : JurisData n° 2012-030179 ).

§ 258 Qu'est-ce qu'un outillage public

Si le Code des transports définit les modalités d'octroi de la concession d'outillage s'y rapportant, en revanche, il ne donne aucune définition de cette notion. En l'absence d'une énumération exhaustive, on inclut généralement dans ce concept : des grues, des passerelles de déchargement horizontal, des hangars, des silos, des accessoires pour la manutention (caisses pour le déchargement du poisson), des chemins de roulement, des terre-pleins, voire un port de plaisance.

Si le Conseil d'État a considéré qu'un outillage public devait nécessairement avoir un caractère mobilier (exemple, un appontement pétrolier, CE, 4 déc. 1985, n° 50538, Sté Elf France ), ultérieurement la Haute Juridiction a de nouveau donné une interprétation extensive à la notion d'outillage public, en y incluant une fosse aménagée dans un port de plaisance pour la réparation et l'entretien des navires (CE, 20 déc. 2000, n° 217639, CCI Var : JurisData n° 2000-061689 ; Dr. adm. 2001, comm. 161 , note L. Bordereaux).

Le Tribunal des conflits a estimé pour sa part qu'un pipeline desservant une entreprise implantée dans un port, à partir d'un quai constituait un outillage public (T. confl., 11 déc. 2017, n° 4101, Sté Ryssen alcools).

§ 259 L'octroi d'une concession d'outillage public constitue à la fois une autorisation domaniale et le droit d'exploiter un service public ( CE, 19 nov. 1948, Thapon : Lebon, p. 434). La Cour de cassation a jugé que le concessionnaire d'un port est nécessairement le concessionnaire d'un outillage public (Cass. 1re civ., 9 déc. 2003, n° 01-13.835 : JurisData n° 2003-021340).

La concession d'outillage public portuaire peut constituer une délégation de service public (Rép. min. Int. n° 387 : JO Sénat 4 sept. 1997, p. 2293 ; Dr. adm. 1997, comm. 314 . - CE, 20 déc. 2000, n° 217639, CCI Var : JurisData n° 2000-061689) soumise désormais au Code de la commande publique ou au Code général des collectivités territoriales. Le fait que l'avis d'appel public à la concurrence pour la réalisation et l'exploitation technique d'un service public ne précise pas que le délégataire devrait ultérieurement être associé à un autre, qui restait à désigner, n'entache pas la procédure d'illégalité (CE, 29 juill. 1998, n° 194412, Synd. mixte transport en commun agglomération clermontoise : JurisData n° 1998-050602 ; Dr. adm. 1998, comm. 302 , note C. Devès).

§ 260 Outre l'appel à la concurrence imposé par la loi (sauf lorsque ce service est géré en quasi-régie suivant les conditions fixées par les articles L. 3211-1 du Code de la commande publique ), la concession nécessite une procédure d'instruction préalable à la décision (ou à la convention) d'octroi, et ce, dans les conditions prévues par le Code des transports.

La modification substantielle d'un projet après la réalisation de l'instruction implique le renouvellement de la procédure ( CE, 12 mai 1989, n° 79431 , Comité sauvegarde port Vauban, vieille ville et Antibes Est : JurisData n° 1989-041377).

§ 261 Le transfert des compétences aux collectivités territoriales concernant la gestion des ports maritimes a entraîné la substitution de plein droit de ces collectivités à l'État en qualité d'autorité concédante.

Lorsque ces collectivités territoriales ou leurs groupements avaient la qualité de concessionnaire de l'outillage public portuaire avant le 1er janvier 1984 (date du premier transfert des compétences aux départements et aux communes pour l'exploitation de certains ports

maritimes), les concessions en cause sont devenues caduques à cette date. La circonstance que le transfert de compétence entre l'État et une commune ait rendu caduc le contrat de concession conclu entre ces deux collectivités publiques pour la gestion du port de plaisance, n'entraîne pas la caducité du contrat de sous-traité conclu entre la commune et la société sous-traitante, ni le cahier des charges y afférent dans ses stipulations réglementant le sous-traité de concession (CAA Marseille, 15 mai 2003, n° 02MA01389, Cne Saint-Laurent-du-Var : JurisData n° 2003-225912 ; AJDA 2003, p. 1675 ). Cependant, la cour administrative d'appel de Marseille a opéré un revirement de sa jurisprudence en jugeant qu'en cas de transfert de compétence résultant de la loi, la collectivité territoriale concessionnaire devenait autorité concédante, et le sous-traitant devenait concessionnaire (CAA Marseille, 15 oct. 2009, n° 08MA01365, Joselito X).

Cette jurisprudence est contestable dans le silence de la loi. Le juge ne peut pas se substituer au législateur, en outre, les conditions de concessionnaire et de sous-traitant ne sont pas en tout point identiques.

§ 262 La loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire interdit aux grands ports maritimes métropolitains, sauf dans des cas très limités, de détenir et d'exploiter à l'avenir (dans un délai de 2 ans) des outillages publics destinés à la manutention des marchandises. Selon cette doctrine ces établissements publics ne pourront plus concéder l'exploitation de ces outillages, car ils ne peuvent plus être propriétaires même au titre des biens de retour. L'article 9, III, de la loi dispose qu'à titre exceptionnel les concessions en vigueur sont maintenues jusqu'à leur terme sauf accord des parties. Logiquement, au regard de ce texte, la notion de concession devrait concerner également les conventions d'exploitation de terminal comportant l'utilisation d'outillages publics c'est-à-dire que ces derniers doivent être vendus aux entreprises du secteur privé par les grands ports maritimes.

Ce régime est problématique parce qu'il implique une propriété privée d'un outillage qui est par nature participe au fonctionnement d'ensemble du port et donc indissociable de la mission de service public portuaire en ce qu'il est affecté aux opérations de chargement, de déchargement, de manutention et de stockage liées aux navires. Dès lors, même si ces outillages sont considérés comme de biens meubles, le Tribunal des conflits a considéré que le contrat de cession qui est par nature un contrat de droit privé, devient administratif lorsque la cession de l'outillage portuaire est indissociable de l'exploitation du terminal concédé en ce que celle-ci constitue une mission de service public (même industriel et commercial) et que la cession relève d'un même équilibre économique (T. confl., 13 nov. 2017, n° 4099, Sté Bordeaux Atlantique Terminal : AJ contrat 2018, p. 84, obs. J.-D. Dreyfus ; Contrats-Marchés publ. 2018, comm. 29, note G. Eckert).

§ 263 Bien que la cession d'outillage et la convention de terminal relèvent des deux contrats distincts, ils semblent constituer un même ensemble contractuel lorsqu'elles concernent un même opérateur. Si dans l'affaire citée visée ci-dessus, le Tribunal des conflits précise que ces conventions forment un ensemble contractuel qui confère au contrat de cession une nature administrative, il pose la question de la nature de ces contrats lorsque la cession de l'outillage n'est pas couplée avec celle de l'exploitation d'un terminal. Dans sa décision, le fait que les stipulations de chacune des conventions se réfèrent les unes aux autres n'est pas présenté comme une constatation corroborant la conclusion suivant laquelle il s'agit bien d'un ensemble contractuel et non une condition de sa qualification. Par ailleurs, qu'en serait-il si la cession de l'outillage est distincte de l'exploitation du terminal soit parce que l'exploitation du terminal n'est pas externalisée, soit parce qu'elle l'est à un autre opérateur que le propriétaire de l'outillage ? Assurément, la qualification d'ensemble contractuel ne pourrait utilement être opérée alors, laissant entrevoir que le contrat de cession recouvrerait de nouveau une nature privée.

b) Autorisations d'outillage privé avec obligation de service public

§ 264 La notion d'outillage privé n'est pas non plus définie par les textes. Il semble logique de donner le même sens au terme " outillage " qu'il soit public ou privé. C'est l'appropriation des installations en cause par une personne de droit public ou de droit privé qui constitue le critère de distinction ( T. com. Basse-Terre, 28 juin 2000, Sté Saint-Martin Service c/ Sté Dormoy Lewis : DMF 2000, p. 959 , note R. Rézenthel).

S'agissant des outillages privés, ils ne sont pas la propriété du gestionnaire du domaine public et sont utilisés de façon privative par leurs propriétaires et les locataires de ceux-ci. Toutefois, lorsqu'ils ne sont pas exploités par leur propriétaire, ils peuvent être mis à la disposition du public dans les conditions fixées par le cahier des charges comportant des obligations de service public. L'exploitation commerciale d'outillages privés n'est pas incompatible avec la domanialité publique du terrain d'assiette de l'activité (CAA Paris, 4 déc. 2003, n° 00PA02632, Port autonome Papeete : Ann. Voirie 2004, p. 39 , note R. Rézenthel).

Comme pour les outillages publics, une procédure d'instruction préalable à la délivrance de l'autorisation d'exploiter doit être organisée dans les conditions prévues par le Code des transports. D'autres procédures spécifiques comme par exemple la consultation de la commission nautique (si les installations peuvent avoir une incidence sur la sécurité de la navigation maritime) peuvent parfois constituer un préalable à l'octroi d'une autorisation d'aménagement et d'exploitation d'outillages privés avec obligation de service public (CAA Marseille, 15 mai 2001, n° 98MA00529, Cne Ajaccio : JurisData n° 2001-167478).

c) Autorisation d'occupation temporaire

§ 265 L'occupation du domaine public peut être autorisée soit sous la forme contractuelle, soit par une décision unilatérale.

Le Code des transports ne prévoit pas de procédure d'instruction spécifique pour les autorisations d'occupation temporaire du domaine public. En revanche, l'article L. 2122-1-1 du Code général de la propriété des personnes publiques dispose que lorsque le titre d'occupation du domaine public permet à son titulaire d'occuper ou d'utiliser le domaine public en vue d'une exploitation économique, l'autorité compétente organise librement une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester.

Aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit à l'autorité portuaire d'accorder des autorisations domaniales dans les conditions fixées par l'organe délibérant compétent, dès lors que celles-ci sont compatibles avec les prescriptions du Code général de la propriété des personnes publiques.

§ 266 Avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017, le Conseil d'État a jugé que le gestionnaire d'un port maritime avait le choix pour autoriser l'exploitation d'une forme de radoub et de ses abords, entre l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public qui n'est soumise à aucune procédure particulière et la concession d'outillage public qui donne lieu à un appel à la concurrence (CE, 10 juin 2009, n° 317671, Port autonome Marseille : JurisData n° 2009-075605).

En raison de l'imprécision des exceptions à l'obligation de mise en concurrence préalable à l'octroi des autorisations d'occupation du domaine public, résultant de l'article L. 2122-1-3-4° du Code général de la propriété des personnes publiques , un décret d'application semble indispensable pour que cette disposition législative entre en vigueur ( CE, 10 févr. 2016, n° 380779 , A. B. : JurisData n° 2016-002136.- V. aussi CE, 23 déc. 2015, n° 383110, Sté Bouygues Télécom : JurisData n° 2015-029103 ).

§ 267 Le gestionnaire d'un port ne peut pas contraindre un armateur au commerce à solliciter une autorisation d'occupation temporaire du domaine public en contrepartie du droit d'accostage de son navire ( CE, ord., 2 juill. 2003, n° 257971, Cne Collioure : JurisData n° 2003-065727 ; AJDA 2003, p. 2218 , note J.-P. Markus). En revanche, l'utilisation d'un poste de mouillage d'un

navire de plaisance donne lieu à une autorisation d'occupation temporaire ( CE, 29 nov. 2002, n° 219244, Cne Barcarès c/ Attal et a. : JurisData n° 2002-064705 ).

§ 268 Le Conseil d'État a jugé qu'en l'espèce l'arrêté d'occupation du domaine public pour l'établissement d'une canalisation de rejet de produits de dragage devait s'analyser comme une autorisation de rejet en mer de ces produits relevant de l'article 3-2-0 de la nomenclature annexée au décret n° 93-743 du 29 mars 1993 ( JO 29 mars 1993, p. 5607 . - aujourd'hui annexée au C. envir., art. R. 214-1). Une telle autorisation ne pouvait être délivrée qu'en respectant les dispositions législatives et réglementaires concernant la protection de l'eau (CE, 8 juin 1998, n° 169243, min. Env. c/ Assoc. protection site Luzan et Assoc. " Vivre l'Île 12 sur 12 ").

#### d) Concession de port de plaisance

§ 269 Malgré la mise en place de la décentralisation en matière portuaire et le transfert de gestion des ports affectés essentiellement à la plaisance au profit des communes ou aux groupements dont elles font partie (voire aux métropoles), il subsiste encore aujourd'hui des concessions de ports ou d'installations de plaisance.

Tantôt il s'agit de structures techniquement autonomes, tantôt, il s'agit d'installations intégrées dans un port de commerce et/ou de pêche.

La distinction entre le port de plaisance et les zones de mouillages et d'équipement léger réside dans le caractère démontable des installations. De surcroît, ces zones de mouillages sont nécessairement situées en dehors des limites portuaires ( CGPPP, art. R. 2124-39 ).

Tandis que les ports de plaisance peuvent être concédés, les zones de mouillages et d'équipement léger font l'objet d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public (CGPPP, art. L. 2124-5).

§ 270 Par l'effet de la loi de décentralisation n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée, les communes ont été substituées à l'État pour la gestion des ports maritimes affectés à titre principal à la plaisance. Les dispositions du cahier des charges initial continuent de s'appliquer tant que le nouveau gestionnaire ne les remet pas en cause, alors même qu'il résultait d'un cahier des charges type annexé à une circulaire ministérielle. Ainsi, une commune peut retirer une concession de port de plaisance qui avait été accordée par l'État avant le 1er janvier 1984 ( Cass. 3e civ., 4 mai 1994, n° 92-12.699, Sté fermière Camporolo ).

Si l'on peut considérer au regard des dispositions législatives relatives à la décentralisation que les communes, en tant que gestionnaires des ports de plaisance sont devenues des autorités concédantes, en revanche les textes ne contiennent aucune disposition concernant la situation juridique des sous-traitants qui existaient avant l'entrée en vigueur de la réforme.

§ 271 L'arrivée à échéance de nombreuses concessions de ports de plaisance suscite l'inquiétude des usagers qui craignent que leur titre d'occupation des postes d'amarrage soit remis en cause. En reprenant directement la gestion du port, la collectivité territoriale se substitue à l'ancien concessionnaire et doit assurer la poursuite des contrats en cours ( CE, 7 nov. 2019, n° 431146, SEVEDE : JurisData n° 2019-019584 . - CE, sect., 19 déc. 2014, n° 368294, Cne Propriano : JurisData n° 2014-031299 ; Dr. adm. 2015, comm. 20, note F. Brenet ; Contrats-Marchés publ. 2015, comm. 46, note G. Eckert).

Cependant, il n'est pas exclu qu'après la reprise de la gestion du port par la collectivité territoriale ou le groupement, ou par un nouveau concessionnaire, les garanties d'usage des postes d'amarrage accordées dans des conditions irrégulières soient remises en cause.

§ 272 Selon le Tribunal des conflits : " les contrats accordant à une personne publique ou à une personne privée la concession de l'établissement et de l'exploitation d'un port de plaisance en bordure du rivage de la mer ont le caractère de contrat portant occupation du domaine public ; que les litiges relatifs à ces contrats relèvent, en principe de la juridiction administrative, par application de l'article 1er du décret du 17 juin 1938 devenu l' article L. 84 du Code du domaine de l'État [devenu CGPPP, art. L. 2331-1 ] ; qu'il en va pareillement, sur le fondement du même

texte, des contrats par lesquels le concessionnaire, en sa qualité de concessionnaire de service public, confie à un tiers l'établissement d'un outillage ou l'exploitation d'ouvrages implantés sur le domaine public concédé " (T. confl., 18 oct. 1999, n° 3169, Martinetti : Lebon, p. 468).

1) Dans les ports relevant de la compétence d'un grand port maritime

§ 273 L'article R. 5313-87 du Code des transports dispose que : " Les concessions et les autorisations d'outillage privé avec obligation de service public portant sur les installations portuaires de plaisance peuvent être accordées tant à des collectivités publiques qu'à des établissements publics ou des entreprises privées ". Il n'est pas prévu de droit de priorité au profit des personnes de droit public.

§ 274 Il y a lieu cependant de considérer que l'article R. 5312-9 du Code des transports selon lequel " lorsqu'un grand port maritime est substitué à un port autonome, les autorisations ou conventions conclues au titre des deuxième et troisième alinéas de l'article R. 5313-81 par le port autonome restent en vigueur et valent convention de terminal au titre de l'article R. 5312-83 ", ne concerne que les activités de manutention des marchandises et non les activités de plaisance. Ainsi, dans les grands ports maritimes les autorisations d'outillage privé avec obligation de service public affecté à la plaisance ne deviennent pas des conventions de terminal.

Pour l'application de la taxe professionnelle, les équipements de plaisance concédés dans un port de commerce ou de pêche constituent un port de plaisance au sens du droit fiscal (CE, 23 avr. 1997, n° 157850, CCI Nice-Côte d'Azur : JurisData n° 1997-050386 ; DMF 1997, p. 1045 , note R. Rézenthel).

2) Dans les ports départementaux et communaux

§ 275 S'agissant de la procédure d'instruction préalable à l'octroi de la concession d'ouvrages réservés à la plaisance, les dispositions de l'article R. 5314-2 du Code des transports prévoient qu'une instruction administrative est menée par le directeur du port dans les conditions relatives aux travaux portuaires.

Outre la réalisation d'une étude d'impact, l'instruction comprend, selon l'article R. 5314-4 du Code des transports, les formalités suivantes :

- consultation du conseil portuaire, des collectivités et services locaux intéressés, du concessionnaire ;
- consultation s'il y a lieu de la commission nautique ;
- s'il y a lieu une enquête publique.

Le délai imparti aux collectivités, établissements publics, commissions et services consultés en application des 1°, 2°, 3° et 5° de l'article R. 5314-4 pour faire connaître leur avis est de 2 mois à compter du jour où ils y sont invités. L'absence de réponse dans ce délai vaut avis favorable.

La consultation prévue au 1° du premier alinéa n'est pas requise lorsque l'instruction porte sur la création d'un port.

§ 276 Il résulte de la jurisprudence que si une concession de port de plaisance autorise le concessionnaire à sous-traiter à des entrepreneurs " l'exploitation de tout ou partie de ses installations et appareils et la perception des taxes fixées par le tarif ", aucun principe général du droit n'imposait, en l'espèce, à la ville de faire appel à la concurrence pour procéder au choix de ses cocontractants en vue de l'attribution des sous-traités (CE, 24 janv. 1990, n° 62781, Martinetti : JurisData n° 1990-641145 ; Lebon T., p. 906).

Toutefois, la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 ( JO 30 janv. 1993, p. 1588 , aujourd'hui abrogée) concernant notamment les délégations de service public, ainsi que la jurisprudence relative au régime juridique des sous-traités de concessions ( CE, 21 juin 2000, n° 212100 et n° 212101, SARL Plage " Chez Joseph ", Féd. nat. plages restaurants : JurisData n° 2000-060639 ; Dr. adm. 2000, comm. 248, obs. S. Braconnier ; RFDA 2000, p. 797, concl. C. Bergeal) implique la mise en concurrence en vue de l'octroi des sous-traités de concessions accordées par des

personnes publiques (CE, 25 oct. 2013, n° 370393, Cne La Seyne-sur-Mer : JurisData n° 2013-023361 ).

En tout état de cause, le sous-traité de concession de port de plaisance donnant lieu à occupation du domaine public, les dispositions de l'article L. 2122-1-1 du Code général de la propriété des personnes publiques s'appliquent. Selon ce texte : " Sauf dispositions législatives contraires, lorsque le titre mentionné à l'article L. 2122-1 permet à son titulaire d'occuper ou d'utiliser le domaine public en vue d'une exploitation économique, l'autorité compétente organise librement une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester ".

§ 277 La Cour de justice de l'Union européenne, tout en reconnaissant qu'une concession de service public ou de travaux publics n'est pas soumise aux directives relatives aux marchés publics, impose que l'attribution d'une telle concession respecte la transparence et la mise en concurrence (CJCE, 7 déc. 2000, aff. C-324/98, Telaustria et Telefonadress : Rec. CJCE 2000, p. I-10745 ; JurisData n° 2000-300034 ; Dr. adm. 2001, comm. 85, note M.-Y. Benjamin).

Ces prescriptions ont été reprises par la directive 2014/23/UE du 26 février 2014 sur l'attribution des contrats de concession, actuellement transposée en droit interne dans le Code de la commande publique.

Il convient de relever au point 15 du préambule de cette directive que : " certains accords dont l'objet est le droit, pour un opérateur économique, d'exploiter certains domaines publics ou ressources publiques, en droit privé ou public, tels que des biens fonciers ou des biens publics, en particulier dans le secteur des ports maritimes, des ports intérieurs ou des aéroports, par lesquels l'État ou le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice fixe uniquement les conditions générales d'utilisation des domaines ou ressources en question, sans acquisition de travaux ou services spécifiques, ne devraient pas être qualifiés de concessions au sens de la présente directive ". En d'autres termes, la simple autorisation d'occupation du domaine public portuaire n'est pas soumise au droit des concessions.

e) Autorisation d'occupation temporaire pour zones de mouillages et d'équipement léger

§ 278 L'article L. 2124-5 du Code général de la propriété des personnes publiques institue un régime domanial spécifique pour les " zones de mouillages et d'équipement léger ". Ces zones relèvent de la compétence de l'État, et les autorisations d'occupation sont accordées en priorité aux communes ou aux groupements de communes, ou après leur avis si elles renoncent à leur priorité.

Dès lors qu'il appartient à l'État de délivrer les autorisations d'occupation de ces zones de mouillages et d'équipement léger, celles-ci ne peuvent pas se situer à l'intérieur des limites d'un port administré par une collectivité territoriale ou un groupement auquel elle adhère, sous peine de remettre en cause le transfert de compétence résultant de la décentralisation en matière portuaire.

Afin de lever toute ambiguïté sur ce point, l' article R. 2124-39 du Code général de la propriété des personnes publiques dispose que ces zones sont situées en dehors des limites portuaires.

§ 279 Tandis que la loi ne permet pas de définir ces zones, l'article R. 2124-40 du Code général de la propriété des personnes publiques précise que : " Dans les zones de mouillages et d'équipement léger, les travaux et équipements réalisés ne doivent en aucun cas entraîner l'affectation irréversible du site. En particulier, aucun ouvrage permanent n'est autorisé sur le sol de la mer en dehors des équipements d'amarrage et de mise à l'eau. Seuls sont permis, sur le rivage et les lais et relais de la mer, des équipements et installations mobiles et relevables dont la nature et l'importance sont compatibles avec l'objet de l'autorisation, sa durée et l'obligation de démolition ".

Les équipements de ces zones de mouillages ne correspondent pas à ceux des ports de plaisance qui comportent des structures pérennes.

## f) Contrat d'exploitation de terminal

### 1) Convention d'exploitation de terminal dans les ports maritimes autonomes

§ 280 Dans le silence des textes, certains ports maritimes autonomes ont conclu des conventions d'exploitation de terminal avec des opérateurs privés, afin de recourir à un régime juridique plus souple que celui de la concession.

Cette pratique a été consacrée par l'article R. 115-7, III du Code des ports maritimes (en vigueur avant la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire) ainsi rédigé : " Le port autonome peut également conclure avec une entreprise une convention d'exploitation de terminal. Cette convention porte exclusivement sur la gestion et, le cas échéant, la réalisation d'un terminal spécifique à certains types de trafics et comprenant les terre-pleins, les outillages et 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 ".

§ 281 L'autorisation d'exploitation de terminal donnait lieu à une convention passée entre le port autonome et le pétitionnaire.

Cette convention était conforme à une convention type approuvée par décret en Conseil d'État. Elle fixe notamment les objectifs de trafic du terminal et les sanctions pouvant aller jusqu'à la résiliation sans indemnité de la convention, au cas où ces objectifs ne seraient pas atteints.

La convention devait être conforme à une convention type approuvée par le décret n° 2000-682 du 19 juillet 2000 ( JO 21 juill. 2000, p. 11203 ). Dès lors qu'il ne porte pas atteinte aux intérêts syndicaux, le Conseil d'État a déclaré irrecevable le recours pour excès de pouvoir d'un syndicat dirigé contre ce décret ( CE, 14 juin 2002, n° 225113, Féd . générale transports et équipement CFDT : JurisData n° 2002-063774).

§ 282 Cette convention type prévoyait que l'opérateur devait assurer l'exploitation technique et commerciale du terminal et qu'il était bénéficiaire d'une priorité permanente d'usage des quais. Des outillages publics pouvaient être mis à la disposition de l'opérateur par le port maritime autonome, selon des conditions financières ne relevant pas de la procédure d'instruction prévue pour les redevances d'usage des outillages publics.

La référence au service public a été volontairement omise à propos de l'exploitation de terminal, et il y a lieu de considérer qu'il s'agit d'une activité purement commerciale qui ne constitue pas une concession. Cette approche est corroborée par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne selon laquelle l'existence d'un service public requiert une raison impérieuse d'intérêt général.

### 2) Convention de terminal dans les grands ports maritimes

§ 283 Il résulte de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 que l'espace administré par le grand port maritime est découpé en terminaux, le législateur vise la notion de " convention de terminal " et non plus de " convention d'exploitation de terminal " ( L. n° 2008-660, 4 juill. 2008, art. 9 ). L'article 7 de la loi prévoit que les outillages de l'établissement public métropolitain sont cédés à des opérateurs de terminaux. L'article 8 ajoute que le projet stratégique de cet établissement fixe, d'une part, le périmètre de chaque terminal et, d'autre part, la liste des outillages associés à céder. Il comprend un programme d'évolution de l'exploitation des terminaux et détermine, pour chaque terminal, le cadre de la négociation mentionnée à l'article 9.

La loi n'impose plus le respect d'une convention type, seul l'arrêté ministériel du 20 mars 2009 ( JO 28 mars 2009, p. 5508 ) détermine les principales dispositions à préciser dans la convention. Contrairement au régime des conventions d'exploitation de terminal, l'article R. 5312-84 du Code des transports rend facultatif pour l'autorité portuaire la détermination des objectifs de trafic pour le terminal implanté dans la circonscription d'un grand port maritime.

§ 284 La question de la nature de la convention de terminal soulève des difficultés de qualification dont dépendent le régime de mise en concurrence applicable et le régime contentieux invocable devant le juge administratif lors de l'attribution de ces conventions. L'arrêt du Conseil d'État du 14 février 2017 ( CE, 14 févr. 2017, n° 405157 et n° 405183, Sté de manutention portuaire d'Aquitaine et Grand port maritime de Bordeaux c/ Sté SEA Invest , Grand port maritime de Bordeaux [GPMB] : JurisData n° 2017-002461 ; JCP A 2017, 2126, note J.-B. Vila ; Contrats-Marchés publ. 2017, comm. 100, note G. Eckert ; BJCP 2017, p. 153 , G. Pellissier ; Dr. adm. 2017, comm. 16 , note L. Richer) a souligné ainsi que la convention de terminal conclue dans le cadre des dispositions de l'article R. 5312-84 du Code des transports entre le GPMB et la société Europorte devait être regardée non comme une simple convention d'occupation du domaine public mais comme un contrat de concession.

La conclusion du Conseil d'État procède de la nature des obligations formalisées dans la convention de terminal. Elle est ici constitutive d'une concession dans la mesure où elle confie le soin de réaliser les investissements nécessaires, d'assurer la pérennité de l'exploitation et de permettre le développement de l'activité sur le site du Verdon en prévoyant d'investir sur le terminal, de construire et entretenir les équipements, bâtiments, outillages et terre-pleins nécessaires au maintien et au développement de l'activité portuaire, d'assurer l'exploitation technique et commerciale du terminal en ayant la responsabilité des opérations de débarquement, d'embarquement, de manutention et de stockage des conteneurs et autres marchandises ; que cette exploitation donne lieu au versement au GPMB d'une redevance composée d'une part fixe et d'une part variable indexée sur le trafic réalisé ; qu'en contrepartie, la société attributaire se voit mettre à disposition les terrains et ouvrages nécessaires et reconnaître le droit d'exploiter le terminal, le GPMB s'engageant à assurer l'entretien des infrastructures.

Le contrat est une concession de service parce que son titulaire a en charge non seulement la gestion et la valorisation du domaine dont il est propriétaire ou qui lui est affecté, mais aussi la construction et l'entretien de l'infrastructure portuaire, ainsi que l'aménagement et la gestion des zones industrielles ou logistiques liées à l'activité portuaire, sans pouvoir en principe, en vertu de la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire, assurer lui-même l'exploitation des outillages portuaires de manutention.

Dans cette perspective, la satisfaction de l'article R. 5312-84 du Code des transports prévoyant que " les conventions de terminal sont conclues à l'issue d'une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire " impose de soumettre ces contrats au régime structuré de publicité et de mise en concurrence du droit de la commande publique et non à une simple obligation de sélection préalable telle que s'imposant à la conclusion des conventions domaniales en vertu de l'ordonnance du 19 avril 2017 .

§ 285 Si le Conseil d'État se livre à une analyse détaillée des stipulations contractuelles de la convention de terminal, on peut se demander si par principe, les conventions de terminal ne seraient pas des contrats de commande publique dans la mesure où elles participent intrinsèquement à l'exploitation portuaire dès lors que suivant l'article L. 5312-2 du Code des transports, le grand port maritime veille à l'intégration des enjeux de développement durable dans le respect des règles de concurrence et est chargé, selon les modalités qu'il détermine, des missions suivantes : " 1° La réalisation, l'exploitation et l'entretien des accès maritimes ; 2° La police, la sûreté et la sécurité [...] et les missions concourant au bon fonctionnement général du port ; 3° La gestion et la valorisation du domaine dont il est propriétaire ou qui lui est affecté ; 4° La gestion et la préservation du domaine public naturel et des espaces naturels dont il est propriétaire ou qui lui sont affectés [...] ; 5° La construction et l'entretien de l'infrastructure portuaire, notamment des bassins et terre-pleins, ainsi que des voies et terminaux de desserte terrestre, notamment ferroviaire et fluviale ; 6° La promotion de l'offre de dessertes ferroviaires et fluviales en coopération avec les opérateurs concernés ; 7° L'aménagement et la gestion des

zones industrielles ou logistiques liées à l'activité portuaire ; 8° Les actions concourant à la promotion générale du port ".

§ 286 Tel ne semble pas être l'interprétation que le législateur semble retenir de ces conventions dès lors qu'il considère que les conventions de terminal peuvent être soit des conventions domaniales, soit des concessions lorsque " le contrat a pour objet de répondre aux besoins spécifiques exprimés par le grand port maritime " (L. Rapp, Conventions de terminal et concessions de service : AJDA 2019, p. 1017 ). L'article 131 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ( JO 26 déc. 2019, texte n° 1 ) introduit dans le Code des transports un article L. 5312-14-1 ainsi rédigé :

I. - Pour la mise en oeuvre de leurs missions prévues à l'article L. 5312-2, les grands ports maritimes concluent des conventions de terminal, qui sont des conventions d'occupation du domaine public relevant, sous réserve des dispositions du présent article, du titre II du livre Ier de la deuxième partie du Code général de la propriété des personnes publiques.

Ces conventions peuvent prévoir que le montant de la redevance due comporte une part dégressive en fonction du trafic ou de la performance environnementale générée par l'opérateur concerné, notamment lorsqu'il contribue au report modal.

Sans préjudice de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2122-6 du même code, les conventions peuvent également prévoir qu'à leur échéance et dans des conditions qu'elles définissent, le grand port maritime indemnise les cocontractants pour les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier réalisés pour l'exercice de l'activité autorisée par les conventions et acquiert certains biens meubles corporels et incorporels liés à cette activité, afin de pouvoir les mettre à disposition ou les céder à d'autres cocontractants ou, le cas échéant, les utiliser dans les conditions prévues à l'article L. 5312-4 du présent code.

II. - Toutefois, lorsque le contrat a pour objet de répondre aux besoins spécifiques exprimés par le grand port maritime, celui-ci conclut des contrats de concession auxquels est applicable la troisième partie du code de la commande publique, à l'exception de l'article L. 3114-6 et de la section 1 du chapitre Ier du titre III du livre Ier de la même troisième partie. Le contrat peut prévoir des clauses de report modal.

III. - Le titulaire de la convention de terminal ou de la concession a, sauf prescription contraire de son titre, un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il a financés par un droit d'entrée en contrepartie de l'indemnisation mentionnée au dernier alinéa du I du présent article ou de l'indemnisation versée au précédent concessionnaire.

C. Financement des aménagements portuaires

1° Selon les textes de droit interne

§ 287 C'est principalement à l'occasion de la substitution d'un grand port maritime à un port autonome qu'il a été prévu que le nouvel établissement public doit poursuivre le service des emprunts contractés par le port autonome pour le financement de l'activité déléguée et de ses participations aux travaux maritimes (C. transp., art. L. 5312-16).

C'est dans le même esprit, qu'en contrepartie de la remise à titre gratuit des biens concédés aux chambres de commerce avant la création des ports maritimes autonomes, le législateur a imposé au nouvel établissement public portuaire de poursuivre le remboursement des emprunts contractés par les institutions consulaires pour leur participation aux travaux maritimes (C. transp., art. L. 5314-4).

§ 288 Les investissements des grands ports maritimes ont surtout été encadrés par les textes législatifs et réglementaires. Ainsi, le projet stratégique de ces établissements doit obligatoirement traiter des programmes d'investissements (C. transp., art. R. 5312-63).

Il a été créé au sein du conseil de développement des grands ports maritimes une commission des investissements chargé de donner un avis sur les projets d'investissements publics concernant l'établissement (C. transp., art. R. 5312-39, 3°).

Lorsque la commission des investissements a rendu un avis défavorable, il doit être motivé et intégralement publié au Recueil des actes administratifs du département (C. transp., art. R. 5312-35).

Avant leur exécution, les opérations d'investissement d'un montant supérieur à un seuil fixé par le conseil de surveillance doivent être soumises à cette instance ( C. transp., art. R. 5312-24 ).

§ 289 Afin d'assurer l'entretien des profondeurs des chenaux d'accès aux ports et la sécurité de la navigation dans leurs bassins, l' article R. 5313-75 du Code des transports autorise la création d'un groupement d'intérêt économique entre l'État et les ports autonomes (et aujourd'hui les grands ports maritimes) en vue notamment de constituer, maintenir en état et renouveler un parc de dragues et engins de servitude destinés à effectuer des travaux de dragage dans les ports autonomes (aujourd'hui les grands ports maritimes) et les ports non autonomes non concédés.

Ainsi l'État et les grands établissements publics portuaires financent une entité détenant des moyens de dragage et effectuant les travaux correspondants. L'inconvénient de ce mécanisme concerne le risque résultant de la solidarité entre les membres du groupement d'intérêt économique, sauf convention contraire avec le tiers contractant (C. com., art. L. 251-6).

§ 290 Il résulte de l'article L. 5314-10 du Code des transports que : " L'État peut conclure avec la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales compétents des contrats d'objectifs portant notamment sur le financement d'infrastructures, la sûreté et la sécurité portuaires ".

Les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent concourir au financement d'activités exercées par certains organismes, comme ceux intervenant dans le secours et le sauvetage en mer (C. transp., art. L. 5314-13. - Et CSI, art. L. 742-9).

§ 291 De manière controversée, l'article R. 5314-31 du Code des transports dispose que : " Il peut être accordé des garanties d'usage de poste d'amarrage ou de mouillage pour une durée maximale de trente-cinq ans, en contrepartie d'une participation au financement d'ouvrages portuaires nouveaux constituant une dépendance du domaine public de l'État ". Le texte ajoute que le contrat accordant la garantie d'usage doit prévoir que le droit attaché à cette garantie ne peut faire l'objet d'une location que par l'entremise du gestionnaire du port ou avec son accord.

Il convient de relever qu'aucun seuil n'est prévu à partir duquel la garantie d'usage est accordée. Une participation financière symbolique pourrait en principe y ouvrir droit. Par ailleurs, cette garantie ne saurait accorder un droit de priorité à son bénéficiaire au détriment des plaisanciers inscrits sur une liste d'attente, et ce, parfois depuis une longue période.

2° Principales sources de financement public des travaux portuaires

a) Financement et aides étatiques

§ 292 Malgré la décentralisation et l'existence d'établissements publics portuaires relevant de la compétence de l'État, le budget de celui-ci demeure une source importante du financement des travaux portuaires.

Le développement des activités portuaires peut être encouragé par des aides à la réalisation de certains travaux d'infrastructure prévus dans un contrat de plan " État-Région ". Selon l'article L. 5314-10 du Code des transports, " l'État peut conclure avec la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales compétent des contrats d'objectifs, portant notamment sur le financement d'infrastructures, la sûreté et la sécurité portuaires ".

L'État intervient notamment, soit par l'octroi de crédits du ministère chargé des Ports maritimes, soit par l'intermédiaire d'organismes publics, sous la forme de prêts à des taux peu élevés.

b) Aides régionales

§ 293 Il résulte de l'article L. 4111-2 du Code général des collectivités territoriales que les régions peuvent passer des conventions avec l'État, ou avec d'autres collectivités territoriales ou leurs groupements, pour mener avec eux des actions de leur compétence.

La région peut participer volontairement au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional (CGCT, art. L. 4211-1, 3°). Cette participation peut intervenir pour des ports qui ne relèveraient pas de la compétence d'une région.

Bien que la région puisse participer au financement du développement économique régional, elle ne peut toutefois pas procéder à un abandon de créance au profit des sociétés d'économie mixte locales ( CE, 17 janv. 1994, n° 133837 et n° 133905 , préfet Dpt Alpes-de-Haute-Provence : JurisData n° 1994-040680 ; AJDA 1994, p. 470 , note C. Devès).

Sous respect du droit de la concurrence et des règles du droit de l'Union européenne, les aides régionales peuvent être octroyées le cas échéant à des entreprises concessionnaires d'outillage public, aux titulaires d'une autorisation d'outillage privé avec obligation de service public ou d'une convention de terminal (CGCT, art. L. 4211-1, 15°).

§ 294 Les contrats régionaux de plan peuvent prévoir la réalisation de travaux portuaires car il résulte des textes en vigueur que cette collectivité peut apporter son concours financier à d'autres collectivités publiques pour des opérations de mise en valeur économique de la région.

Le Conseil d'État considère que la distribution d'aides financières de l'État par le conseil régional n'implique pas que celui-ci soit soumis sur ce point à un pouvoir de tutelle ( CE, ass., avis, 14 avr. 1983 : EDCE 1983-1984, p. 200).

Depuis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée, le transfert de compétence de l'État pour la gestion de ports régionaux est susceptible d'avoir une incidence sur le comportement des conseils régionaux devenus eux-mêmes (ou par l'intermédiaire d'un syndicat mixte) gestionnaires de ports maritimes, et ce, au détriment des grands ports maritimes situés dans la circonscription de la région (c'est notamment le cas pour la région Nord-Pas-de-Calais avec le grand port maritime de Dunkerque, et la région de Normandie avec le grand port fluvio-maritime de l'axe Seine). Ce risque est toutefois très limité, dans la mesure où depuis l'entrée en vigueur de ce texte, la loi prévoit, d'une part, que le conseil de coordination interportuaire adopte les projets d'investissement pour les ports relevant de sa compétence ( C. transp., art. L. 5312-12 ), et d'autre part, que le président du conseil régional ou son délégué, préside la commission des investissements créée au sein du conseil de développement des grands ports maritimes (C. transp., art. L. 5312-11).

#### c) Aides départementales et communales

§ 295 Même lorsqu'ils ne sont pas gestionnaires de ports maritimes, les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent participer au financement de travaux portuaires réalisés sur leur territoire, présentant un intérêt pour eux.

Ce principe trouve son fondement dans les lois relatives à la décentralisation, reprises aujourd'hui dans le Code général des collectivités territoriales.

Les ports maritimes sont des moteurs économiques, générateurs d'activités économiques importantes et créateurs d'emplois. Leur développement intéresse nécessairement les collectivités territoriales, qui en retour, bénéficient de recettes fiscales significatives.

#### 3° Financement des travaux portuaires dans le contexte du droit de l'Union européenne

##### a) Contrôle des aides publiques face au droit de l'Union européenne

§ 296 Bien que les activités portuaires ne soient pas évoquées dans le traité de fonctionnement de l'Union européenne et assez peu dans le droit dérivé, les institutions communautaires participent néanmoins au financement des équipements portuaires (R. Rézenthel, La participation des investisseurs privés dans la gestion des ports maritimes : Rev. navigation,

ports et industries 1989, p. 341 et 548), exerçant en contrepartie un droit de regard sur les conditions de réalisation des opérations.

b) Financement des opérations portuaires par l'Union européenne

§ 297 L'Union européenne ne se contente pas d'exercer un pouvoir de police économique en contrôlant les aides publiques au sein de chaque État membre, elle apporte sa contribution financière à la réalisation de certains projets (" Aides d'États en faveur des ports maritimes de l'UE " : Parlement européen, DGPI, 2011, PE 460.079).

Ce concours financier peut se traduire par exemple par des prêts accordés par l'intermédiaire de la Banque européenne d'investissement (BEI) ou par des subventions provenant du Fonds européen de développement régional (FEDER) ou par le Fonds de cohésion (FC).

Le Parlement et le Conseil européen ont adopté une décision ( PE et Cons. CE, déc. 1692/96/CEE, 23 juill. 1996 , mod. par PE et Cons. UE, déc. 1346/2001/CE, 22 mai 2001 : JOCE n° L 185, 6 juill. 2001, p. 1. - PE et Cons. UE, déc. n° 884/2004/CE, 20 mai 2004 : JOCE n° L 167, 30 avr. 2004) sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport, et à ce titre, ils ont défini les objectifs et les priorités se rapportant notamment aux infrastructures de transport dont les ports maritimes et terminaux multimodaux. Ces orientations constituent une référence pour orienter le soutien financier des projets par l'Union européenne.

Bien entendu, les aides communautaires ne sauraient porter atteinte à la concurrence entre les gestionnaires de ports maritimes ou entre les entreprises portuaires.

§ 298 Entre 2000 et 2013, 6,8 milliards d'euros ont été investis par l'Union européenne dans ses ports maritimes au moyen de quatre outils : le Fonds européen de développement régional, le Fonds de cohésion et, dans une moindre mesure compte tenu de la période étudiée, les réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) et le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE).

Dans le même temps, la Banque européenne d'investissement (BEI) a financé des projets portuaires sous forme de prêts à hauteur de 10,1 milliards d'euros. Soit un total de financement de l'Union européenne de près de 17 milliards d'euros.

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne fait peser des risques très importants sur la fluidité du passage portuaire, et implique une réorganisation du réseau transeuropéen de transport et une adaptation du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), auquel la Commission européenne prévoit d'allouer un budget de 42,3 milliards d'euros pour la période 2021-2027, constitueront des étapes importantes pour renforcer la place des ports français dans les échanges mondiaux.

§ 299 La Cour des comptes européenne a critiqué dans un rapport spécial de 2016 la politique de financement des investissements portuaires par l'Union européenne. Elle a notamment relevé que :

- les stratégies de développement portuaire à long terme mises en place par les États membres et la Commission n'offraient pas une base solide et cohérente pour planifier les capacités requises dans les ports de l'Union européenne et pour déterminer le montant des fonds publics nationaux et de l'Union européenne nécessaires aux infrastructures portuaires ;
- le financement d'infrastructures et de superstructures portuaires similaires dans les ports voisins s'est traduit par des investissements inefficaces et précaires ;
- le dépassement des coûts et les retards sont représentatifs de l'inefficience des investissements examinés dans les infrastructures portuaires ;
- pour que les investissements portuaires initiaux puissent fonctionner correctement, des financements publics supplémentaires seront nécessaires afin de pallier l'absence ou l'inadéquation d'un grand nombre de connexions, routières ou ferroviaires avec l'arrière-pays ;

- la coordination interne au sein de la Commission ainsi que la procédure instaurée entre la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Commission pour évaluer les propositions de prêts de la BEI destinés aux infrastructures portuaires n'ont pas fonctionné correctement ;
- la Commission n'a pas pris les mesures nécessaires en matière d'aides d'État et de procédures douanières pour permettre aux ports de se livrer concurrence à armes égales.

#### 4° Contrôle des aides d'État

§ 300 Selon l' article 107 du TFUE , sont incompatibles avec le Marché commun dans la mesure où elles affectent les échanges entre les États membres, les aides accordées par les États ou moyen de ressources d'État, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. Néanmoins, peuvent être considérées comme compatibles avec le Marché commun :

- les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi ;
- les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun, ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre ;
- les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

§ 301 La notion d'aide est appréciée de manière particulièrement extensive par la jurisprudence communautaire. Selon la Cour de justice : " la notion d'aide peut recouvrir non seulement des prestations positives telles que des subventions, des prêts ou des prises de participation au capital d'entreprises, mais également des interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui grèvent normalement le budget d'une entreprise et qui, par là, sans être des subventions au sens strict du mot, sont de même nature et ont des effets identiques " ( CJCE, 19 sept. 2000, aff. C-156/98, Allemagne c/ Comm ., pt 25 : Rec. CJCE 2000, p. I-6857. - CJCE, 8 mai 2003, aff. C-328/99 et C-399/00, Italie et SIM 2 Multimedia c/ Comm., pt 35 : Rec. CJCE 2003, p. I-4035). La Cour a jugé que " les conditions que doit remplir une mesure pour relever de la notion d'"aide" au sens de l' article 107 TFUE ne sont pas satisfaites si l'entreprise bénéficiaire pouvait obtenir le même avantage que celui qui a été mis à sa disposition au moyen de ressources d'État dans des circonstances qui correspondent aux conditions normales du marché " ( CJUE, 5 juin 2012, aff. C-124/10 P, Comm . c/ EDF : JurisData n° 2012-013317 ; Dr. adm. 2012, comm. 88 , note M. Bazex).

§ 302 Le gestionnaire d'un port de plaisance en Slovénie a contesté devant le tribunal de première instance de l'Union européenne la décision de la Commission excluant qu'un port de plaisance situé à proximité du sien avait bénéficié indûment de plusieurs aides publiques.

Selon le Tribunal, seuls les postes d'amarrage accessibles aux plaisanciers d'autres États membres de l'Union européenne doivent être pris en considération au titre de l'évaluation de l'affectation des échanges entre États membres. Il note par ailleurs, que l'activité purement locale du port de plaisance, le nombre insignifiant de postes d'amarrage à la disposition des non-résidents par rapport au marché en cause, l'absence d'incidence sur les échanges intra-communautaires sont des circonstances qui justifiaient la décision de la Commission écartant l'existence d'une aide d'État (Trib. UE, 14 mai 2019, aff. T-728/17, Marininvest D.O.O et Porting D.O.O c/ Comm. : JCP A 2019, 2332, chron. M. Karpenschif et J.-L. Sauron, n° 6 à 11 ; DMF 2019, p. 749 , note R. Rézenthel).

§ 303 En raison de la généralité des termes de l' article 88 du traité CE (Article 108 du TFUE), le contrôle par la Commission porte sur l'ensemble des aides publiques. Pour la Cour de justice, il n'y a pas lieu de distinguer entre les cas où l'aide est accordée directement par l'État et ceux où elle est accordée par l'intermédiaire d'un organisme public ou privé, désigné ou institué par cet État (CJCE, 7 juin 1988, aff. 57/86, Grèce c/ Comm., pt 12 : Rec. CJCE 1988, p. 2855. - CJCE,

20 nov. 2003, aff. C-126/01, min. Éco., Fin. et Ind. et GEMO SA, pt 23 : JurisData n° 2003-400033 ; Rec. CJCE 2003, p. I-13769).

Le financement public est soumis aux règles relatives à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques (Comm. CE, dir. 2006/111/CE, 16 nov. 2006, relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises : JOUE n° L 348, 24 déc. 2008, p. 906).

Ce texte a été complété par le règlement n° 2017/362/UE du 15 février 2017 établissant un cadre pour la fourniture de services portuaires et des règles communes à la transparence financière des ports.

§ 304 Il résulte de ce règlement que la mise en place d'un cadre clair comportant des dispositions transparentes, équitables et non discriminatoires concernant le financement et les redevances d'infrastructures portuaires et de services portuaires joue un rôle fondamental pour garantir que la stratégie commerciale et les plans d'investissement de chaque port.

L'article 11 de ce texte prescrit que les relations financières entre les pouvoirs publics et le gestionnaire du port, ou toute autre entité fournissant des services portuaires en son nom, et bénéficiant de financements publics sont consignées en toute transparence dans le système comptable de manière à faire apparaître clairement les éléments suivants :

- les fonds publics mis directement à la disposition des gestionnaires des ports concernés par les pouvoirs publics ;
- les fonds publics mis à la disposition par les pouvoirs publics par l'intermédiaire d'entreprises publiques ou d'institutions financières publiques ;
- l'utilisation à laquelle ces fonds ont été affectés.

§ 305 Cependant, la Commission européenne a adopté le 17 mai 2017 une révision du règlement général d'exemptions par catégorie (RGEC, 2014) qui détaille les conditions dans lesquelles des aides publiques octroyées à des acteurs économiques sont considérées comme compatibles et n'ont pas à être transmises et validées par la Commission européenne avant leur octroi. Cette révision permet d'élargir le champ des aides qui peuvent bénéficier de l'exemption de notification à la Commission européenne.

Désormais, les investissements publics allant jusqu'à 150 millions d'euros dans les ports maritimes et jusqu'à 50 millions d'euros dans les ports intérieurs, sont autorisés sans contrôle préalable de la Commission. Le règlement permet aussi aux autorités publiques de couvrir les coûts de dragage des ports et des voies navigables d'accès.

Bibliographie

Thèses

J. Berthenod

Le droit portuaire, instrument de régulation de la compétitivité et de la protection de l'ordre public : Nice, 2005

A. Bogeron-Picq

L'autonomie des ports maritimes de commerce, son application à Bordeaux : Bordeaux, 1933

L. Bordereaux

Service public et manutention portuaire : Nantes, 1999

A. Chakir

Le régime juridique de la manutention portuaire en droit français et marocain : Lille II, 1996

A.-Y. Dramé

L'évolution du régime de la domanialité publique portuaire face au développement de l'économie de marché : Lille, 2017

L. Fedi

Le cadre juridique de l'exploitation des terminaux pétroliers : Aix-Marseille, 2006

E. Fournier  
Les zones franches dans les ports : Paris, 1951  
Ph. Godfrin  
Le régime administratif des ports maritimes de commerce : Paris, 1967  
J. Grosdidier de Matons  
Le régime administratif et financier des ports maritimes : LGDJ, 1969  
G. Gueguen-Hallouet  
L'application du droit communautaire aux ports maritimes : Brest, 1999  
K. Haddoum  
L'espace portuaire algérien, problèmes et perspectives : Nantes, 1997  
C. Humski  
Les perspectives d'évolution du service public portuaire : Lille, 1999  
K.-A. Kane  
Aspects juridiques de la gestion et de l'exploitation portuaire au Sénégal : Nantes, 2011,  
L'Harmattan, 2012  
M. Lees-Malandin  
Le droit des implantations industrielles en zone portuaire : Rouen, 1976  
E. Le Marhadour  
Les ports maritimes français, leur autonomie : Paris, 1922  
A.-C. Naudin  
Le régime juridique de l'exploitation portuaire : Aix-Marseille, 2013  
F. Nkounkou  
Législations et politiques portuaires en Afrique francophone : Brest, 1992  
X. Pages  
Le régime administratif des ports maritimes de commerce en France : Paris, 1938  
S. Ranchy  
Le statut juridique des zones industrielles littorales et la pollution des sols. État de la  
réglementation et perspectives : Lille, 2008  
R. Rézenthel  
Le droit de construire sur le domaine maritime : Lille II, 1979  
C. Seka Aba  
Contribution à l'étude juridique des concessions portuaires : Brest (UBO), 2013  
E. Tierny  
Le port maritime. Lieu d'un pari libéral pour un enjeu régalien : Nantes, 2003  
B. Vendé  
Les polices dans les ports maritimes : Nantes, 2004  
Ouvrages généraux

J.-M. Auby  
La décentralisation des ports maritimes. Aspect du droit privé à la fin du XXe siècle : LGDJ,  
Montchrestien, 1986, p. 299  
J.-G. Baudelaire  
Administration et exploitation portuaires : Eyrolles, coll. BCEOM, 1979  
J.-M. Becet et R. Rézenthel  
Dictionnaire juridique des ports maritimes et de l'environnement littoral : PUR, 2004  
J.-P. Beurier  
Droits maritimes : Dalloz Action, 2015  
L. Bordereaux et X. Braud  
Droit du littoral : Gualino (Lextenso éditions), 2009  
N. Calderaro et J. Lacrouts  
Le littoral : Le Moniteur, 2005

Ph. Corruble

E.U competition law applicable to liner shipping and seaport - New challenges of the regulation : Bruylant, 2021

S. Cros et F. Lérique

" Les ports en France " (ouvrage collectif) : éd. Eska, 2021

H. Coulombie et C. Le Marchand

Droit du littoral et de la montagne : Litec, 2009

J. Grosdidier de Matons

Droit, économie et finances portuaires : Presse ENPC, 1999

G. Gueguen

Vers une politique portuaire commune : Mémoire de DEA de droit communautaire, oct. 1993, Université de Rennes II

G. Guéguen-Hallouët et A. Cudennec

L'Union européenne et la mer - soixante ans après les Traités de Rome : éd. Pédone, coll. Mer, 2019

P.-M. Juret

Le domaine public maritime : Dalloz, 1963

E. Langavant

Droit de la mer (les moyens de la relation maritime), t. III : Cujas, 1983

E. Van Hooydonk

European seaports law : EU law of ports and port services and the ports package : Éd. Maklu, 2003

Articles

J. Batail

Le service public dans les activités maritimes, fluviales et portuaires : Rev. Transports 2007, p. 1

L. Bordereaux

Statut du dockeur et relations contractuelles de travail : DMF 1995, p. 606

Dragage portuaire et droit de l'environnement : regard de synthèse : DMF 2014, p. 918

La loi du 8 décembre 2015 tendant à consolider et clarifier l'organisation de la manutention dans les ports maritimes : DMF 2016, p. 85

G. Brajeux et H. Cadiet

Les disparités fiscales et sociales, freins à la compétitivité portuaire : DMF 2002, p. 344

N. Calderaro

Les nouveaux contentieux liés à l'exploitation des plages, des ports de plaisance et des fermes aquacoles : DMF 2002, p. 539

J. Cathelineau

L'autonomie des ports maritimes : AJDA 1966, p. 461

R. Cattin

Le régime administratif des ports de plaisance : AJDA 1966, p. 137

J. Chapon et R. Rézenthel

L'administration portuaire partagée entre le pouvoir régalién et le pouvoir économique : JMM 22 déc. 2006, p. 44

Les nécessaires réformes du système portuaire français : JMM 16 nov. 2007, p. 6

Ph. Corruble

Le droit communautaire de la concurrence appliqué aux activités portuaires : DMF 2002, p. 68 et 160

Le droit communautaire et le financement des ports : DMF 2002, p. 274

Aides d'État et financement public des infrastructures portuaires : que veut vraiment la Commission européenne ? : DMF 2017, p. 253

HAROPA. Pas haro, mais peut-être pas hurra, la fusion nous mènera-t-elle à bon port ? : DMF 2019, p. 344

Aux portes de l'Union européenne : les " freeports " britanniques : DMF 2021, p. 57

Observations juridiques à propos du rapport sur la compétitivité de l'axe Seine : DMF 2021, p. 454

J. Dufau

Les concessions de ports de plaisance : JCP G 1986, I, 3237

L. Fédi

La notion de terminal : entre incertitudes de jure et certitudes de facto : DMF 2008, p. 455

Le régime de la responsabilité de l'opérateur de terminal pétrolier avant la mise en oeuvre de la réforme portuaire : DMF 2009, p. 647 et 731

L'octroi de " concession de terminal portuaire " : entre liberté encadrée et complexité juridique : DMF 2021, p. 1038

L. Fédi et A. Lavissière

Les régimes d'exploitation des ports francs au début du 21e siècle : DMF 2014, p. 562

L. Fédi et I. Pignatel

Les réformes des régimes d'exploitation des ports méditerranéens : enjeux et limites d'une nouvelle gouvernance : DMF 2011, p. 288

L. Fédi et R. Rézenthel

Le régime actuel du domaine public maritime portuaire : DMF 2007, p. 360

L'exploitation des terminaux portuaires face aux enjeux maritimes du 21e siècle : DMF 2007, p. 828

G. Gueguen-Hallouet

Les activités portuaires à l'épreuve des règles de concurrence : DMF 2008, p. 280

Le rôle croissant du secteur privé dans l'activité et la gestion des ports : Rev. Questions internationales, Doc. fr., n° 70, 2014, p. 65

Libéralisation et nouvelle gouvernance : les défis des ports maritimes français, italiens et espagnols : Gouverner les ports de commerce à l'heure libérale. Regards sur les pays d'Europe du Sud

CNRS, éd., 2014, p. 37 : Activités portuaires et transport maritime à l'épreuve des libertés économiques européennes

Rev. jurispr. com. 2016, n° 5, p. 543 : Le règlement européen du 15 février 2017 sur les services portuaires et la transparence financière des ports : pragmatisme et petits pas

DMF 2017, p. 917 : La contribution des collectivités territoriales au développement de l'économie maritime littorale : Les enjeux en matière portuaire

BJCL 18 mars 2018, n° 3, p. 212 : La politique portuaire européenne - Pragmatisme et petits pas

L'Union européenne et la mer - soixante ans après les Traités de Rome : éd. Pédone, coll. Mer, 2019, p. 241

K.-A. Kane

La gestion et l'exploitation des ports africains : l'exemple du Sénégal : DMF 2015, p. 641

E. Langavant et R. Rézenthel

Le revers de l'autonomie ou la notion de port victime : DMF 1986, p. 387

M.-Y. Le Garrec

Les sources internationales du droit portuaire : JMM 1993, p. 2387

La reconnaissance du statut d'ouvrier docker professionnel intermittent : DMF 2000, p. 849

Réflexions sur la convention de Genève du 9 décembre 1923 : DMF 2001, p. 64

A. Le Monnier de Gouville

Les services nautiques portuaires confrontés au droit communautaire de la concurrence : DMF 2003, p. 86

Les redevances portuaires saisies par le droit communautaire : DMF 2003, p. 607

F. Lombard

Les garanties d'usage dans les ports de plaisance : DMF 2017, p. 1036

G. Mattei-Dawance

Les ports dans le contexte européen : DMF 1990, p. 350

S. Miribel et R. Rézenthel

Création et extension des ports de plaisance : un soutien à la liberté de naviguer : DMF 2007, p. 1021

S. Mouton

À propos de la réforme portuaire : un nouveau visage pour les établissements publics : RDP 2010, p. 91

M. Ndendé

Les mécanismes juridiques d'exploitation des terminaux portuaires. Essai de synthèse et approches comparées : RD transp. 2011, comm. 135

R. Peylet

La réforme portuaire de 2008 : RJEP 2009, étude 8, n° 663

G. Rebufat et R. Rézenthel

La domanialité publique dans les ports de plaisance et la reconnaissance des droits réels : DMF 2004, p. 284

R. Rézenthel

Le régime juridique des ports départementaux et communaux : DMF 1985, p. 131

L'utilisation des ports départementaux et communaux après les lois de décentralisation : RFDA 1985, p. 374

La loi " littoral " et les ports maritimes : RFDA 1986, p. 703

La desserte portuaire des pays : Littoral, navigation, ports et industr. 1992, p. 772

Les ports maritimes et la protection de l'environnement : Littoral, navigation, ports et industr. 1993, p. 425 et 522

Le régime juridique de l'eau dans les ports maritimes : LPA 3 août 1994, p. 17

Le service public portuaire, t. XIII : Annuaire droit maritime et océanique 1995, p. 61

Le droit portuaire. Une branche du droit qui s'affirme : DMF 1995, p. 939

Les régimes portuaires dans le monde : DMF 1996, p. 1163

Le port maritime à la recherche de son identité. Espaces et ressources maritimes : 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, in Mél. E. Langavant : 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

La répartition des compétences juridictionnelles pour les litiges portuaires : DMF 2000, p. 160

Le droit d'amarrage pour les associés de sociétés concessionnaires de ports de plaisance : DMF 2000, p. 757

Annuaire droit maritime et océanique, 2000, p. 321 : Le service public portuaire sous l'emprise du droit communautaire

DMF 2001, p. 420 : Le régime d'exploitation des terminaux portuaires, in Mél. P. Bonassies Éd. Moreux, 2001, p. 291 : L'extension de la décentralisation des ports maritimes

DMF 2002, p. 483 : 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 : La gestion portuaire et la sécurité juridique

Annuaire droit maritime et océanique, 2004, p. 367 : Le manque de place dans les ports de plaisance

DMF 2005, p. 344 : Le régime domanial. Un enjeu important pour l'implantation des entreprises dans les ports

Droit et Logistique 2006, n° 8, p. 5 : Les ports maritimes des départements d'outre-mer exclus de la décentralisation

Ann. voirie 2006, p. 90, n° 4 : La gestion du domaine public portuaire dans une économie de marché et le droit de la concurrence

DMF 2006, p. 905 : Concessions d'outillages publics portuaires. Vers une libéralisation discrète

AC-ACCP 2006, n° 54, p. 67 : Le partenariat public-privé dans les ports maritimes

Rev. Trésor 2007, p. 252 : La décentralisation et la place du secteur public en matière portuaire

BJCL 2007, p. 146 : Concessions portuaires et aéroportuaires

JCI. Contrats et Marchés publics, fasc. 530 : Politique portuaire française et droit communautaire, in L'Union européenne et la mer

Pédone, 2007, p. 107 : Le nouveau régime des ports marocains : une adaptation au monde contemporain

DMF 2007, p. 456 : La création des grands ports maritimes

RFDA 2008, p. 969 : Le droit portuaire. Une évolution du droit public vers le droit privé

Annuaire droit maritime et océanique, 2008, p. 647 : Le régime portuaire canadien vu par un juriste français

DMF 2008, p. 1067 : L'extension des autorisations domaniales dans les ports maritimes

Ann. voirie 2009, p. 21, n° 136 : L'avenir des ports maritimes confronté à la protection de l'environnement

DMF 2009, p. 64 : L'accueil de la grande plaisance dans les ports

DMF 2009, p. 174 : L'évolution des services publics portuaires

DMF 2009, p. 530 : Les ports de plaisance, un régime juridique flottant

Tourisme et Droit 2009, n° 111, p. 16 : La convention de terminal portuaire

Dr. voirie et domaine public 2010, p. 140, n° 146 : Les compétences des collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin en matière maritime et portuaire

DMF 2010, p. 238 : L'évolution du régime des services publics portuaires

DMF 2010, p. 930 : Les ports maritimes et les lois Grenelle I et Grenelle II de l'environnement

Dr. voirie et domaine public 2011, p. 107 : La domanialité publique portuaire : une sérieuse contrainte pour les investissements privés

DMF 2011, p. 757 : L'organisation du service public et le manque de places dans les ports de plaisance

DMF 2012, p. 672 : L'information des usagers et du public sur les aménagements et les conditions d'exploitation portuaires

Rev. Scapel 2012, n° 1, p. 7 : L'effet attractif de la domanialité publique

Dr. voirie et domaine public 2012, p. 48, n° 160 : Les rigueurs de la domanialité publique et ses limites

Dr. voirie et domaine public 2012, p. 87, n° 162 : Les ports maritimes : un brise-larmes contre la détresse humaine, in " L'homme dans la société internationale " (Mél. P. Tavernier)

Bruylant, 2013, p. 155 : La création des grands ports maritimes d'outre-mer : une volonté de clarification et d'harmonisation

DMF 2013, p. 452 : La domanialité publique dans les ports de plaisance

Dr. voirie et domaine public 2013, p. 47, n° 169 : L'évolution du régime juridique des ports maritimes français : de 1965 à nos jours, in Mél. Ph. Godfrin

Mare et Martin, 2014, p. 449 : La fréquentation des navires de plaisance dans les ports : entre loisir et commerce

DMF 2014, p. 369 : La fin des concessions de port de plaisance et la pérennité des droits des plaisanciers

DMF 2014, p. 912 : Le directeur du port : les différents aspects de la fonction

DMF 2015, p. 563 : Les usagers des ports de plaisance et les aléas de la vie

DMF 2015, p. 903 : Les usagers des ports confrontés aux forces créatrices du droit  
DMF 2015, p. 967 : Les ports maritimes et trente ans d'application de la loi relative au littoral  
DMF 2016, p. 65 : Les plaisanciers usagers des ports  
DMF 2016, p. 253 : L'octroi des concessions et titres d'occupation dans les ports maritimes  
DMF 2017, p. 65 : La liberté contractuelle et les activités portuaires  
DMF 2017, p. 143 : La convention de terminal portuaire et les principes de la commande publique  
DMF 2017, p. 553 : L'usage et les conflits d'usage dans les ports de plaisance  
RDPN 2017, n° 7, p. 12 : La tarification des prestations portuaires : une liberté surveillée  
DMF 2018, p. 55 : L'aménagement et la gestion des ports au regard de l'intérêt général  
DMF 2018, p. 252 : La réforme portuaire a dix ans  
DMF 2018, p. 650 : Les débits de boissons et restaurants sur le domaine public des ports de plaisance  
DMF 2018, p. 805 : Le droit portuaire : la lettre et l'esprit des textes  
DMF 2019, p. 452  
R. Rézenthel et A. Caubert  
Les autorités portuaires face à la procédure de saisie des navires étrangers : DMF 1979, p. 703  
R. Rézenthel et G. Germani  
La garantie d'usage des postes d'amarrage dans les ports de plaisance : DMF 2008, p. 753  
R. Rézenthel et P. Van Cauwenberghe  
Le transport maritime et les activités portuaires dans le contexte du droit souple : DMF 2017 p. 450  
A. Rossignol  
La réglementation des opérations de dragage portuaire et leurs conséquences sur l'environnement marin. Mémoire de master de droit de la mer et des activités maritimes : Lille II, 2004  
E. Van Hooydonck  
Développements récents en matière de lieux de refuge pour les navires en détresse : DMF 2006, p. 662  
Le règlement européen sur les ports maritimes : une brève introduction : DMF 2019, p. 834, p. 928  
F. Vantorre et R. Rézenthel  
Les sociétés portuaires et aéroportuaires et le droit communautaire : DMF 2006, p. 637  
B. Vendé  
La notion juridique d'autorité portuaire : DMF 2004, p. 642