

LE PORT DE HAMBOURG

- Aspects juridiques -

Par Briac BEILVERT

Etudiant de DEA à la Faculté de droit de Nantes

INTRODUCTION

Hambourg est une ville, une municipalité et un des seize Etats de la République Fédérale d'Allemagne. "Sur le plan économique, la ville constitue le premier port allemand et le centre du commerce extérieur de la RFA".¹

Fondée en 811, l'année de la conquête de la localité par Charlemagne.²

Hambourg ne connut véritablement son essor qu'au XIIème siècle lorsque Henri le Lion détruisit Bardowik, la cité rivale.

Les premiers aménagements portuaires datent de la fin du XIIème siècle, et Frédéric Barberousse accorda à la ville la franchise douanière et la liberté de circulation sur l'Elbe et en haute mer pour favoriser l'essor du commerce.

Hambourg fut, avec Lübeck, Bremen et Rostock, l'une des grandes villes de la ligue hanséatique.³

La guerre de trente ans, fut pour Hambourg, comme pour le reste de l'Allemagne, une période de récession économique, de déclin du commerce et de destruction des villes.

Mais le XVIIIème siècle marque le renouveau de la ville et des activités portuaires qui peuvent reprendre librement et sans tensions militaires avec le Danemark après la signature en 1768 du Traité de Gottorp.

La bourgeoisie hambourgeoise sut traverser les différentes crises du XIXème siècle, notamment l'occupation napoléonienne, et la guerre des Duchés en 1864.

"La navigation à vapeur a créé un dynamisme nouveau"⁴. Elle est à la base du développement du port de Hambourg à l'époque contemporaine. C'est, en effet, au cours du dernier quart du XIXème siècle que furent créées les grandes compagnies de navigation hambourgeoises.⁵

Les deux guerres mondiales touchèrent durement cette ville qui perdit la quasi-totalité de sa flotte marchande lors de la première guerre mondiale, et qui fut détruite à 90% lors de la seconde.

A l'issue de la période d'occupation du territoire allemand par les alliés, l'Allemagne, devenue République Fédérale d'Allemagne (RFA), s'est dotée d'une loi fondamentale.

La constitution du Land de Hambourg ne vit le jour qu'en 1952 en raison d'une part du temps qu'a nécessité la reconstruction des installations portuaires et de l'Hinterland et, d'autre part, du débat relatif au statut juridique du port.⁶

Pour des raisons économiques, il fut décidé que Hambourg renouerait avec son statut historique de ville et hanséatique, et constituerait une ville-Etat dont la mission essentielle serait la gestion du port.

Au sein de l'ordre fédéral, le port devait être géré par une communauté suffisamment importante pour supporter de lourdes charges financières et, cependant, pas trop étendue pour que les politiques publiques soient essentiellement focalisées sur le port et sa gestion.

Le statut de ville - Etat a donc semblé être le meilleur moyen d'assurer une gestion efficace du port, puisqu'il se situe à l'échelon le plus élevé au dessus de l'instance fédérale.

Comment s'opèrent la gestion publique et la gestion commerciale du port ?

Tels seront les deux objets de notre étude.

Partie I - La répartition des compétences entre le Fédération et le Land pour la gestion du port.

Le port de Hambourg est un "port d'Etat". Tous les services du Land de Hambourg interviennent dans sa gestion (A), mais aussi ceux de la Fédération dans des cas bien particuliers qui posent d'ailleurs de nombreux problèmes (B).

A/ La compétence de principe du Land dans la gestion du port

Selon la Loi Fondamentale, les affaires portuaires sont de la compétence des Etats fédérés ; les ministères fédéraux n'ayant pas vocation à intervenir.

1 - Une compétence constitutionnelle implicite

En effet, la compétence de la Fédération quant aux affaires portuaires n'est pas visée à l'article 73 de la loi Fondamentale relatif aux compétences législatives exclusives de la Fédération ni à l'article 74 relatif à la compétence législative concurrente entre Fédération des pouvoirs de légiférer.

La Loi Fondamentale confère donc implicitement une compétence de principe au Land de Hambourg pour la gestion du port.

Cependant, il ne faut pas en déduire pour autant que la Fédération n'intervient pas.

2 - Les interventions de la Fédération dans les affaires portuaires

Elle intervient en premier lieu au titre de la compétence législative concurrente telle qu'elle est définie aux articles 72 (1) et 74 (21) pour entretenir l'Elbe qui est classé voie d'eau fédérale, et y contrôler la navigation.⁷

En outre, la Fédération intervient aussi pour le financement et l'entretien des réseaux routiers, autoroutiers et ferroviaires qui desservent le port de Hambourg.⁸

Si dans l'ordre juridique interne, le problème de la répartition des compétences pour la filière portuaire est demeuré limité, il en fut autrement pour le problème de la représentation des intérêts portuaires allemandes au niveau communautaire.

B/ L'incidence de l'intégration communautaire sur la répartition des compétences

L'analyse stricto sensu de la Loi Fondamentale révèle une situation paradoxale. La Fédération qui n'a aucune compétence directe et responsabilité dans le domaine portuaire au plan interne est, néanmoins chargée de représenter les intérêts portuaires allemands auprès des Institutions Européennes.

1 - Les points d'achoppement

Ce paradoxe est révélateur de la crise, ou pour le moins de la mutation que connaît le fédéralisme allemand face à l'intégration communautaire.

La représentation des Länder au niveau communautaire et le suivi des dossiers relevant de leurs compétences posent problème. Jusqu'en 1979, les Länder n'était pas parvenus à obtenir une forme de participation dans les cas pour lesquels leurs intérêts vitaux étaient concernés, c'est-à-dire lorsque le droit communautaire s'étendait à leur domaine de législation exclusif.⁹ Ce n'est qu'en 1979 que fut élaboré un compromis entre la Fédération et les Länder concernant les affaires européennes touchant les compétences législatives exclusives des Länder. La principale innovation de ce compromis consistait en l'acceptation par la Fédération de permettre aux Länder de donner leur point de vue chaque fois qu'une mesure communautaire touchait à leurs compétences exclusives selon la répartition opérées par la Loi Fondamentale.

2 - Le règlement des différents

Pour les Länder, et notamment le Land de Hambourg qui était en première ligne de cette fronde menée contre la Fédération, seul un aspect du problème était réglé par ce compromis.

Depuis 1977, les négociations entre la Fédération et le Länder, concernant le rattachement des services de l'observateur des Länder à la représentation permanente de la RFA, traînaient en longueur.

Les Länder voulaient être représentés à l'échelon communautaire et Hambourg fut le premier Land à ouvrir une représentation de ses intérêts auprès de la commission, en janvier 1985. Cette représentation prit le nom de "Hanse - office"¹⁰. C'est ainsi que le port de Hambourg dispose de deux représentations de ses intérêts au niveau communautaire : l'une officielle, au sein de la représentation permanente de la RFA auprès de l'Union Européenne, l'autre officieuse au sein du Hanse - office.

Le statut juridique de cette représentation officieuse était problématique au regard de l'ordre juridique interne allemand.

Selon l'article 32 alinéa 1 de la Loi Fondamentale, "la charge des relations avec les Etats étrangers incombe à la Fédération" qui en vertu de l'article 73 (1) est exclusivement compétente pour les Affaires Etrangères.¹¹

La position doctrinale du professeur Ulrich FASTENRATH a inspiré la solution législative de ce problème.¹² Selon cet auteur, il n'y a pas incompatibilité entre l'ouverture de ces bureaux et l'art.32 de la Loi Fondamentale puisque l'établissement de ces bureaux ne constitue pas un acte de droit international public. En effet, rien n'interdit en parallèle de l'activité diplomatique de la Fédération que les Länder développent une activité économique sur la scène internationale.

Cette position est désormais précisée à l'article 8 (1) et (2) de la loi sur la collaboration de la Fédération et des Länder dans les Affaires européennes¹³.

Partie II : L'exercice de la gestion publique et commerciale.

Pour reprendre la citation de M.GROSDIDIER DE MATONS, "Il y a à Hambourg un établissement portuaire dont la gestion est assurée par la collaboration de divers services sous l'autorité de l'Etat".¹⁴

A - La compétence exclusive des administrations du Land pour la gestion publique

1 - Les principes directeurs de la politique portuaire

Ces principes sont contenus dans la loi cadre relative au développement des activités portuaires¹⁵. Cette loi définit une zone portuaire de 75 km², les activités autorisées dans le port et accorde un droit de préemption au Land pour tous les terrains jouxtant le port.

Par ailleurs, deux principes guident l'action des pouvoirs publics :

- L'administration portuaire est une part de l'administration d'Etat. Il n'y a donc pas d'autorité portuaire à Hambourg, ni de ministère du port, au sein duquel toutes les responsabilités seraient concentrées. C'est le principe inverse qui prévaut ; les compétences sont éclatées dans plusieurs ministères.

- Il n'y a pas de budget séparé pour le port mais tous les revenus issus des taxes portuaires vont au budget de l'Etat et toutes les sommes investies dans les activités portuaires proviennent de ce même budget.¹⁶

2 - Les ministères compétents

Cinq ministères participent directement à la gestion publique portuaire.

* Le ministère de l'intérieur est responsable de la police du port et des rives, du service de la lutte contre les incendies et de la surveillance des entrepôts de marchandises dangereuses.

* Le ministère des affaires sociales et de la santé publique doit s'assurer que le travail portuaire est effectué en accord et dans le respect des règles définies par le droit du travail en RFA, notamment concernant le temps de travail, la sécurité et la santé des travailleurs.

* Le ministère de l'environnement a pour mission de faire appliquer et respecter les règles relatives au droit de l'environnement. Ses actions portent surtout sur la qualité des eaux dans les bassins portuaires et la replantation d'espaces verts en zones portuaires.

* Le ministère des finances planifie les dépenses et, sous l'arbitrage du Ministre-Président, accorde les enveloppes budgétaires à chaque ministère. En outre, ce ministère agit comme représentant de la ville vis à vis des entreprises locataires.

* Le ministère des affaires économiques est responsable de la politique économique du port. Au sein de ce ministère, deux divisions sont plus particulièrement concernées.

◁La division du port et de la navigation qui est composée de :

- L'office du maître.

Cet office est responsable pour les questions nautiques, l'organisation d trafic, les amarrages sur quai, le remorquage portuaire et pour les activités des pilotes.

- La section des relations entre le port libre et l'Union Européenne.

Cette section gère une zone franche qui s'étend sur 16 km² où les navires peuvent être déchargés sans acquitter de droits de douanes. Les marchandises peuvent être stockées dans cette zone pour une durée déterminée et les taxes ne sont exigibles que lorsque ces marchandises franchissent les limites fluviales de l'arrière-pays¹⁷ ou sortent du port.

◁La division de l'économie et du port

Cette division décide de la comptabilité des activités portuaires d'une entreprise qui souhaite s'installer dans le port avec les objectifs de la loi cadre de développement du port.

B/ La gestion mixte des activités commerciales

Le rôle du Land demeure important dans la gestion commerciale du port même si les entreprises y sont étroitement associées.

1 - L'influence des autorités publiques

La ville de Hambourg est propriétaire de l'ensemble des terrains portuaires et est responsable au niveau du port de la politique portuaire et de la planification, mais aussi de l'attribution des parcelles aux entreprises pour exploitation. L'Etat se charge de la construction et de l'entretien des infrastructures. Le terme infrastructure recouvre tous les aménagements publics formant les conditions minimales d'existence et d'exploitation du port pour que des activités économiques puissent s'y développer. Sont compris dans cette définition, les quais, les canaux, les routes, les bassins portuaires et l'organisation du trafic¹⁸. Les entreprises privées, réunies dans une association (Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe e.v) ont une faculté de proposition au Land pour la construction de nouvelles infrastructures¹⁹. Le land n'est pas le contractant direct des entreprises dans la conclusion des baux. En effet, l'Etat détient 100% des actions d'une société²⁰ chargée de contracter avec les entreprises du secteur privé. Cette société peut se livrer elle-même à des opérations commerciales et exploiter les

installations ou sous-louer à des entreprises privées, les parcelles dont elle a la jouissance. Ainsi, 70% des entrepôts de la H.H.L.A. sont loués à des sociétés privées, de même que 40% des quais.

Une autre société dont le capital est entièrement détenu par l'Etat s'occupe des mouvements de chalands et d'allèges. Il s'agit de la société de navigation du port.

Force est donc de constater le poids très important des pouvoirs publics dans la gestion du port y compris dans ses aspects commerciaux et mercantiles.

2 - Le rôle des entreprises privées

Les entreprises dont l'implantation est acceptée par les pouvoirs publics, doivent louer une parcelle. Le bail est alors consenti par la H.H.L.A. pour une durée de 30 ans. Le régime juridique de ce bail est défini par les règles du code civil, la loi cadre de développement du port et les conditions générales contractuelles de location en zones portuaires. Les baux consentis sont renouvelables mais l'Etat peut y mettre fin unilatéralement en versant à l'entreprise évincée une indemnité. Lorsque le bail arrive à échéance, le locataire conserve la propriété des constructions qu'il a édifié, et la ville doit donc lui racheter, si le bail n'est pas renouvelé²¹.

Les entreprises ont à leur charges le financement de la construction et la maintenance des superstructures, à savoir tous les aménagements spéciaux propre à l'exercice de leurs activités.

BIBLIOGRAPHIE

AUTEXIER Christian - FLAUSS Jean-François - FROMEONT Michel - RIEG Alfred : "La Loi Fondamentale"
Edition synoptique bilingue
Etudes et documents du Centre d'Etudes juridiques françaises de la Sarre
Universität des Saarlandes.

BEHRENDT Konrad : "The Hamburg government's role in the port"
Hamburg Verlag 1994

Bürgerschaft der freien und Hansestadt Hamburg
Drucksache N°2800, Décembre 1970

BUSCH Tobias : "Bundesländer und grundgesetz im Spannungsfeld der europäischen Integration"
Centaurus-Verlagsgesellschaft, 1990

DOLLINGER Philippe : "La Hanse" Aubier, édition Montaigne 1964

"Die Verwaltungsstruktur des Hamburger Hafens"
Wirtschaftsbehörde, Hafendirektion 1995

FASTENRATH Ulrich : "Landesbüros in Brüssel"
DöV - Die öffentliche Verwaltung, 1990 p125

GROSDIDIER DE MATONS J. : "Le régime administratif et financier des ports maritimes"
LGDJ 1969

"Hafen Hamburg Dienstleistungszentrum mit zukunft"
Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft, 1995

HESSE Ph-J - BEURIER J-P - CHAUMETTE P - TASSEL Y - MESNARD A-H - REZENTHEL R : "Droits Maritimes" Tome II, Droit du littoral, Droit portuaire.
Les éditions jurisservices 1995

KUNDISCH Ehrart : "Die Schifffahrt auf der Elbe"
Mosella, Metz 1972 2. N°1 p70

REITEL François : "Hamburg de la cité hanséatique à la métropole régionale de l'Allemagne du nord"
Mosella, Metz 1972 2. N°1 p46

ROVAN Joseph : "Histoire de l'Allemagne des origines à nos jours"
Editions du Seuil 1994

VOLLMERANGE Xavier : "Le fédéralisme et l'intégration européenne"
L'harmattan 1994

Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe e.v
Bericht 1994/1995