

LES SPÉCIFICITÉS DU RÉGIME JURIDIQUE DES PORTS DE PLAISANCE

Robert RÉZENTHEL

Docteur en droit

Avocat au barreau de Montpellier

Chargé de cours de droit portuaire dans les Universités

Si les ports de commerce font partie des infrastructures de transport, ce n'est pas le cas pour les ports de plaisance. La vocation des premiers consiste à accueillir des navires de commerce et à permettre leur chargement et déchargement, tandis que les ouvrages affectés à la navigation de plaisance ont pour finalité le développement du tourisme ainsi que la pratique des loisirs et des activités sportives nautiques.

Il n'est pas envisageable de soumettre tous les ports maritimes et fluviaux à un même régime juridique¹ pour diverses raisons que nous allons exposer. Ce n'est d'ailleurs pas une situation exceptionnelle, les infrastructures de transport, les entreprises industrielles, les salles de spectacles et les équipements sportifs... ont leurs spécificités, chaque catégorie est soumise à un régime juridique particulier, lequel connaît souvent des variantes pour tenir compte de la taille et de la nature de l'activité en cause. On ne gère pas un grand aéroport international comme un aéroclub de province.

En France, les conditions d'aménagement et de gestion des ports de plaisance sont distinctes de celles des ports de commerce et de pêche. Même si le terme « usager » est utilisé pour désigner les personnes et entreprises bénéficiant des services publics, la particularité des plaisanciers fréquentant les ports de plaisance est qu'ils ont la qualité de consommateur², c'est-à-dire qu'ils sont protégés par le droit de la consommation, ce qui n'est pas le cas des usagers des ports de commerce et de pêche puisque ce sont des professionnels.

I – Le régime juridique des ports

La notion de port est rarement définie en droit national. Lorsqu'une définition est donnée, elle présente rarement un intérêt pratique. Au niveau international, la Convention de Montego Bay du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer se borne à mentionner les systèmes portuaires³. Une définition très superficielle du port résulte d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, selon cette décision : « *la notion de port comprend des infrastructures, même de faible importance, dont la fonction est de permettre l'embarquement et le débarquement des marchandises ou des personnes transportées par mer* »⁴.

La Convention de Genève du 9 décembre 1923 portant statut international des ports maritimes ne concerne que les ports de commerce. La question s'est posée sur le littoral du Languedoc-Roussillon de savoir si le port de plaisance « Port Marianne » réalisé sur le territoire de la commune de Montpellier et relié à la mer par un cours d'eau qu'il a fallu rendre navigable était un port maritime ou fluvial. Le Conseil d'État a écarté l'application de la Convention de Genève et a considéré qu'un port de plaisance était maritime s'il était implanté dans la circonscription de l'administration des affaires maritimes⁵.

Le port peut être administré dans sa totalité par une seule entité, toutefois la loi permet qu'une collectivité

1 « Plaisance : des ports pas comme les autres » R. Rézenthel, DMF 2006 p. 249.

2 TGI Narbonne 8 octobre 1998, M. H. Maris c/ Régie du port de Leucate, DMF 1999 p. 579 note R. Rézenthel ; « Plaisance et droit de la consommation » R. Rézenthel, DMF 2004 p. 1047 ; Cass. 1^{ère} ch civ. 8 décembre 2009, M. X... c/ Société Port Deauville, pourvoi n° 08-20413 (application du droit de la consommation au paiement des redevances portuaires) – DMF 2010 p. 83 note R. Rézenthel.

3 Art. 11 de la Convention de Montego Bay du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer.

4 CJCE 9 mars 2006, Commission c/ Espagne, aff. n° C-323/03 point 33.

5 Avis CE sect trav publ 7 et 14 janvier 1992, dossier n° 348.015.

territoriale puisse assurer la gestion d'une partie individualisable « d'un seul tenant » et sans enclave d'un port⁶. C'est ainsi que le vieux port de Marseille affecté à la plaisance et le port de plaisance des Minimes sont respectivement administrés par des collectivités territoriales et non par les grands ports maritimes à proximité desquels ils se trouvent.

En matière fiscale, le Conseil d'État a considéré que la notion de port de plaisance concernait « non seulement les ports qui sont entièrement affectés à l'accueil de bateaux de plaisance et dont la gestion fait l'objet de "concessions de port de plaisance", mais aussi les ensembles d'installations, équipements et outillages portuaires qui, dans un port principalement destiné au commerce ou à la pêche et géré selon le régime de la "concession d'outillage public", seraient affectés à ce même accueil »⁷.

Les ports de plaisance ont été les premiers à faire l'objet d'un transfert de compétence de l'État au profit des communes⁸. Le législateur a estimé qu'ils ne présentaient pas une préoccupation d'intérêt national. La seconde étape de la décentralisation en matière portuaire a offert la possibilité pour les collectivités gestionnaires de port de plaisance d'en obtenir le transfert de propriété à titre gratuit⁹. Cependant, il est apparu que certaines collectivités territoriales n'étaient pas en mesure d'assumer la gestion des ports qui leur avait été transférée, le législateur a donc permis un transfert des ports départementaux au profit de la région¹⁰ ou une autre collectivité territoriale ou un groupement de collectivités¹¹.

La décentralisation en matière portuaire montre que le législateur qui a défini le domaine public peut en transférer la propriété à d'autres personnes publiques. Actuellement, l'inaliénabilité de ce domaine ne vaut aujourd'hui en France qu'à l'égard des personnes de droit privé. D'ailleurs, même dans cette dernière hypothèse, la loi permet le déclassement du domaine public pour faire entrer les biens immobiliers en cause dans le domaine privé, lequel est cessible.

II – Le service public portuaire

Indépendamment de la circonstance que les activités portuaires s'exercent, pour la plupart d'entre elles, sur le domaine public, il est de jurisprudence constante qu'en France l'exploitation d'un port constitue une mission de service public. Toutefois, il convient d'observer que toute occupation du domaine public n'implique pas l'existence d'un service public, c'est le cas par exemple pour les commerçants sur les marchés ou des chauffeurs de taxi exerçant leur profession sur le domaine public routier.

Les principaux ports de commerce ont été classés dans la catégorie des ports d'intérêt majeur en cas de crise grave ou de guerre¹². Ce régime a été supprimé et désormais ces ports sont soumis aux mesures de protection des installations d'importance vitale pour la nation¹³. Ainsi, le service public se rapportant à la gestion des ports de commerce peut difficilement être supprimé. Ce n'est pas le cas pour les ports de plaisance dont l'exploitation est qualifiée par la jurisprudence de mission de service public à caractère industriel et commercial¹⁴ et qui ne présente pas de caractère stratégique au regard de la défense nationale et de la protection des populations en cas de crise grave ou de guerre.

La gestion d'un port de plaisance ne relève pas d'un service public obligatoire. En effet, la jurisprudence considère que cette activité n'est pas utile à l'ensemble des habitants d'une commune et que celle-ci n'a pas l'obligation d'en supporter les charges de gestion¹⁵. L'assouplissement jurisprudentiel du principe

6 Art. 30-II de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée.

7 CE 23 avril 1997, CCI de Nice Côte d'Azur, req n° 157850 à 157852.

8 Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée.

9 Art. 30-X de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée.

10 Art. 30-V de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée.

11 Art. 22 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

12 Décret n° 91-338 du 5 avril 1991. Un arrêté du Premier ministre du 7 septembre 1993 (JO 11 septembre 1993 p. 12735).

13 Art. L 1332-1 et suiv. et art. R 1332-1 et suiv du code de la défense.

14 CE 13 décembre 2002, société international sporting yachting club de la mer (ISYCM), req n° 248591 ; CE 25 février 1998, Préfet deHaute-Corse, req n° 168726.

15 CAA Marseille 30 avril 2013, commune de La Ciotat, req n° 12MA02656.

d'intangibilité des ouvrages publics a donné lieu à un arrêt du Conseil d'État estimant¹⁶ que le juge administratif pouvait ordonner la démolition d'un port de plaisance construit dans des conditions illégales, dès lors que l'ouvrage n'était pas indispensable à l'exercice de la navigation de plaisance.

Pour la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la gestion d'un port ne constitue pas obligatoirement une activité d'intérêt économique général¹⁷, c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas toujours d'une activité relevant de l'autorité de l'État ou soumise obligatoirement à un étroit contrôle d'une personne de droit public. Si les ports de plaisance ont un poids économique important, ils ne représentent toutefois pas un enjeu national, au même titre que les ports de commerce et de pêche.

III – L'aménagement des ports de plaisance

Au regard du droit de l'urbanisme, une différence est faite entre, d'une part, les ports de commerce et de pêche, et d'autre part, les ports de plaisance. En France, la loi n° 86-2 du

3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral a institué des dispositions concernant cette zone, lesquelles ont été intégrées principalement dans le code de l'urbanisme.

Ainsi, l'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage doit être justifiée et motivée, dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage¹⁸.

Il a été jugé¹⁹ par le Conseil d'État que le projet de construction d'un ensemble immobilier d'une emprise de 18 000 m² dans un port de plaisance était contraire aux dispositions du code de l'urbanisme n'autorisant qu'une extension limitée de l'urbanisation sur le littoral.

Il résulte de la loi que : « Les installations, constructions, aménagements de nouvelles routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et ceux nécessaires au fonctionnement des aéroports et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance ne sont pas soumis aux dispositions du présent chapitre lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative »²⁰. C'est-à-dire que les intérêts que nous venons d'évoquer ne sont prioritaires qu'en tant qu'ils concernent les ports de commerce et de pêche, et que les ports de plaisance sont intégralement soumis dispositions du code de l'urbanisme concernant la protection du littoral.

Le Conseil d'État fait une interprétation nuancée de la loi en jugeant²¹ que dans un port mixte à la fois de pêche et de plaisance, les ouvrages affectés exclusivement à la plaisance étaient soumis intégralement aux dispositions particulières relatives au littoral, ce qui n'est pas le cas pour les ouvrages affectés à la pêche ou communs aux deux activités.

IV – L'utilisation de l'espace portuaire pour la plaisance

Si tous les ports sont implantés sur le domaine public, les conditions d'occupation des plans d'eau diffèrent selon qu'il s'agit, soit d'un port de commerce ou de pêche, soit d'un port de plaisance.

En effet, l'amarrage d'un navire de commerce ou de pêche relève seulement d'une mesure de police, tandis que l'amarrage d'un navire de plaisance donne lieu à une autorisation d'occupation du domaine public portuaire. Celle-ci implique le paiement d'une redevance d'occupation qui n'est pas la contrepartie de services

16 CE 20 mai 2011, communauté d'agglomération du lac du Bourget, req n° 325552.

17 CJCE 17 juillet 1997, GT-Link, C-242/95, Rec. p. I-4449, point 52 ; CJCE 27 novembre 2003, Enirisorse SpA, aff. n° C-34/01 à C-38/01 point 33.

18 Art. L 146-4 du code de l'urbanisme.

19 CE 10 mai 1996, société du port de Toga, req n° 140799, 141830 et 144954.

20 Art. L 146-8 du code de l'urbanisme.

21 CE 17 juin 2015, associations Union départementale pour la sauvegarde de la vie, de la nature et de l'environnement (UDVN 83), les amis de la Terre-Hyères, les amis de Niel et autres, req n° 372537.

rendus²² mais d'avantages de toute nature dont bénéficie l'occupant, elle est distincte des droits de port²³ qui est une redevance pour services rendus²⁴. Les navires de commerce et de pêche peuvent être soumis au paiement d'une redevance de stationnement, lequel juridiquement constitue un droit de port.

Le Conseil d'État a jugé récemment que toute autorisation d'occupation du domaine public portuaire nécessite l'existence d'un écrit²⁵, contrainte à laquelle ne sont pas assujettis les navires de commerce et de pêche qui n'ont pas vocation à séjourner de manière durable dans les ports maritimes. Ils participent à une rotation résultant de la nécessité de charger et de décharger leurs marchandises ou d'embarquer et de débarquer des passagers.

S'agissant de la navigation de plaisance, hormis le cas des navires de passage, les propriétaires de voiliers et de yachts bénéficient d'une autorisation d'occupation annuelle²⁶ du plan d'eau renouvelable.

Afin d'assurer une gestion cohérente des postes d'amarrage dans les ports de plaisance, l'autorité portuaire institue en règle générale une liste d'attente. Cette démarche participe à l'organisation du service public portuaire.

Parmi les particularités que connaissent les ports de plaisance, il y a la garantie d'usage des postes d'amarrage. Elle correspond à la réservation, pour une durée maximale de trente-cinq ans, d'un tel poste au profit d'un plaisancier qui participe directement au financement des ouvrages nouveaux du port. Ce régime n'est pas transposable à l'amarrage des navires de commerce puisque la jurisprudence interdit à l'autorité portuaire d'accorder l'exclusivité d'un poste d'accostage²⁷, même lorsque l'armateur exerce une mission de service public (ex : pour la desserte des régions insulaires).

Le régime de la garantie d'usage des postes d'amarrage est contestable car il crée une confusion avec l'autorisation d'occupation du domaine public. Par ailleurs, aucun seuil n'est prévu pour la participation financière donnant droit à cette garantie, c'est-à-dire qu'une contribution symbolique pourrait permettre d'acquérir ce droit et ne pas respecter l'ordre d'inscription sur la liste d'attente.

Les marinas sur le littoral, c'est-à-dire la réalisation d'un programme immobilier autour d'un port de plaisance, sont des aménagements distincts des ports de commerce et de pêche, l'État n'a pas vocation à y intervenir. Toutefois, la loi impose²⁸ que la zone bord à quai et les plans d'eau avant d'être mis en communication avec la mer doivent être incorporés dans le domaine public maritime. Cette obligation a été instituée²⁹ avant que le transfert de propriété des ports de plaisance soit opéré au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements. Dès lors que la jurisprudence considère³⁰ que tous les ports de plaisance, même ceux construits sous le régime de l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public, relèvent obligatoirement d'une collectivité territoriale, le transfert de propriété du domaine public portuaire prévu par la loi³¹ peut intervenir au profit de celle-ci. Ainsi, le domaine public maritime artificiel acquis dans ces conditions peut être transféré gratuitement aux collectivités gestionnaires de port de plaisance.

22 CE 29 novembre 2002, commune de Barcarès c/ M. Attal e.a., DMF 2003 p. 617 note R. Rézenthel et A. Lemonnier de Gouville.

23 CAA Marseille 21 avril 2015, association de défense des usagers du port du Frioul (ADUPF), req n° 12MA04890

24 Cons. Const. 6 octobre 1976, JO 9 octobre 1976 p. 5953 ; Cons. Const. déc. n° 92-171 L du 17 décembre 1992, JO 20 décembre 1992 p. 17477 ; CJCE 16 mars 1983, *società italiana per l'Oleodotto Transalpino (S.I.O.T.) c/ ministère italien des finances e.a.*, aff. n° 266/81, Rec. p. 731.

25 CE sect 19 juin 2015, société immobilière du port de Boulogne (SIPB), req n° 369558.

26 Art. R 5314-31 du code des transports.

27 CE 30 juin 2004 – département de la Vendée, DMF 2004 p. 956 note R. Rézenthel ; CE. 10 avril 2002, société SOMATOUR, DMF 2002 p. 771 note R. Rézenthel ; CAA Bordeaux 3 mai 2000, SARL Somatour, DMF 2000 p. 765 note R. Rézenthel ; CE 9 octobre 1981, MM. Michat et Laurent c/ C.C.I. de Toulon et du Var, DMF 1982 p. 15 note R. Rézenthel

28 Art. L 341-7 du code du tourisme.

29 Art. 19 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 modifiée relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

30 CE 4 décembre 1995, commune d'Hyères, req. n° 124977.

31 Art. 30-X de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée et art. 22 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

Cette situation n'est pas obligatoirement irréversible car une loi peut remettre en cause ce transfert de propriété, ou même, sans avoir recours à cette procédure lourde, l'État peut imposer aux collectivités territoriales la théorie des mutations domaniales³², c'est-à-dire qu'il a la faculté de leur imposer un changement d'affectation du domaine public portuaire sans déclassement.

La gestion des ports de plaisance par une collectivité territoriale n'écarte pas la possibilité de partager avec l'État les compétences en matière de police.

V – L'exercice des pouvoirs de police dans les ports de plaisance

Il faut dissocier, d'une part, le pouvoir de police, et d'autre part, le pouvoir de gestion foncière. En effet, une autorité de police peut exercer ses fonctions non seulement sur le domaine public, mais également sur des propriétés privées (ex : police des installations classées pour la protection de l'environnement, police de l'ordre public, police des débits de boissons...).

Ainsi, en France, dans les ports de plaisance relevant de la compétence des collectivités territoriales ou de leurs groupements, ces entités exercent la police portuaire, mais les polices générales (ordre public, sécurité et salubrité publiques...) demeurent, selon le cas, de la compétence de l'État ou de la commune.

Si la loi réserve à certains agents le pouvoir d'adresser dans les ports maritimes des injonctions aux capitaines de navire, patrons de chalutier, ou skippers de yacht, les personnes habilitées à constater les infractions sont beaucoup plus nombreuses. Ainsi, en matière de police de la grande voirie dans les ports, les infractions peuvent être constatés non seulement par les officiers de port, officiers de port adjoints, surveillants de port et auxiliaires de surveillance, mais également par les officiers et agents de police judiciaire³³ au nombre desquels il y a le maire et ses adjoints.

Le règlement général de police des ports maritimes de commerce et de pêche dispose qu'il ne s'applique dans les bassins destinés « exclusivement à la plaisance »³⁴, expression qu'il faut interpréter comme « affectés à titre principal à la plaisance ». Cette restriction du champ d'application est logique dans la mesure où la situation est différente pour les navires de commerce et de pêche. Ainsi, certaines dispositions comme l'obligation de libérer le poste à quai « dès que les opérations de chargement ou de déchargement sont terminées »³⁵ ne sont manifestement pas applicables aux navires de plaisance.

Il en va de même de l'obligation d'avoir en permanence du personnel à bord ainsi que le prescrit ledit règlement général de police, selon lequel : « Tout navire, bateau ou engin flottant amarré dans le port et armé doit avoir à bord le personnel nécessaire pour effectuer toutes les manœuvres qui peuvent s'imposer et pour faciliter les mouvements des autres navires, bateaux ou engins flottants. S'il est désarmé, il doit comporter au moins un gardien à bord... »³⁶. Cette obligation d'avoir au moins un gardien à bord s'impose aux exploitants de navires de commerce et de pêche ; d'ailleurs le non respect de cette obligation peut avoir pour effet de laisser à leur charge tout ou partie de la responsabilité de dommages subis par les navires³⁷.

En tout état de cause, l'exercice de la police spéciale du port par l'autorité portuaire ne saurait impliquer une obligation de garde des navires de plaisance, tout au plus une simple mesure de surveillance³⁸. De surcroît, leurs propriétaires ne concluent pas en règle générale un contrat de dépôt salarié³⁹ avec le gestionnaire du port, lequel n'est pas responsable des vols d'embarcations ou à l'intérieur de celles-ci.

32 CE 13 janvier 1984, commune de Thiais, req n° 35508.

33 Art. R 5337-2 du code des transports.

34 Art. R 5333-1 du code des transports.

35 Art. R 5333-14 du code des transports.

36 Art. R 5333-12 du code des transports.

37 Absence de gardiennage de chalutiers : CE 3 novembre 1976 - ministre de l'équipement c/ dame Boutillier et sieur Texier - req. n° 98375 ; CE 1^{er} février 1980 - Retureau - Rec. tables p. 823

38 Cass 1^{ère} ch civ 21 juillet 1980, assoc. La Concorde c/ société SOGEBI, Bull civ I n° 228 p. 183 ; CA Agen 1^{ère} ch 28 avril 2003, Joseph S... c/ société Gascogne navigation, req n° 01/01618.

39 CA Rouen (1^{ère} ch) 31 octobre 1995, assoc. "Club des Ubeaux" c/ société de Gestion Maritime (SOGEMA), req. n° 94.02424 ; « Le régime juridique de la garde dans les ports de plaisance » R. Rézenthel, DMF 2004 p. 751. Parfois il est admis que le navire de plaisance dans un port fait l'objet d'un contrat de dépôt salarié (Cass com 13 décembre 1982, pourvoi n° 80-16547).

La différence de régime juridique entre le port de plaisance qui est fréquenté par le public et le port de commerce qui ne l'est pas, se manifeste surtout en matière de sûreté portuaire. Si la plupart des ports de commerce sont soumis au régime du code ISPS, ce n'est pas le cas pour les ports de plaisance. En effet, ce texte ne concerne que les navires d'une jauge brute supérieure à 500 tonneaux⁴⁰. L'article 3.7 du règlement (CE) n° 725/2004 du 31 mars 2004 précise qu'il ne s'applique non plus « aux navires non propulsés par des moyens mécaniques, aux navires en bois de construction primitive, aux bateaux de pêche ou aux navires non engagés dans des activités commerciales »⁴¹. Des mesures de sûreté temporaires doivent toutefois être prises lorsqu'un navire de croisière fréquente un port de plaisance.

Enfin, le Tribunal des conflits a opéré une distinction quant aux conditions de l'amarrage des navires. Pour ceux affectés au commerce il a estimé que cette opération relève du service public à caractère administratif⁴², en d'autres termes qu'elle intervient dans le cadre d'une mesure de police portuaire, alors que « le refus d'attribution d'une place d'amarrage, ne met en cause aucune prérogative de puissance publique »⁴³, et par voie de conséquence qu'il s'agit d'un rapport de droit privé.

Conclusion

L'État centralisateur n'est plus adapté au monde contemporain ; en matière de gestion portuaire les États de l'Europe du Nord ont depuis longtemps appliqué avec succès la décentralisation à ce secteur d'activité. Le libéralisme économique se développe aujourd'hui dans le contexte d'une économie de marché au niveau planétaire, dont le cadre est fixé par les Accords de Marrakech du 15 avril 1994 instituant l'Organisation Mondiale du Commerce.

La pratique des sports nautiques ne requiert pas nécessairement l'encadrement d'un service public⁴⁴. Pour sa part, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé à propos de la navigation de plaisance que « l'accès aux loisirs constitue le corollaire de la liberté de circulation »⁴⁵. Cette liberté ne peut s'exprimer dans le cadre juridique défini pour l'exploitation des ports de commerce et de pêche dont la finalité est purement économique.

40 Règle 2 point 1.2 partie A du code ISPS.

41 JOCE n° L 129 du 29 avril 2004 p. 6.

42 Trib confl 11 décembre 1972, Spathis c/ port autonome de Bordeaux, JCP G. 1974, II, 17669 note F. Moderne, DMF 1973 p. 269 note J.M. Auby.

43 Trib. Confl. 22 juin 1998, A. Corbusie, req n° 3102, DMF 1998 p. 1098 note R. Rézenthel.

44 C'est ce qui a été jugé pour l'utilisation d'un stade par des clubs sportifs : CE sect 3 décembre 2010, ville de Paris, req n° 338272 ; Trib confl 14 mai 2012, Mme A..., req n° 3836.

45 CJCE 7 mars 1996, Commission c/ France, aff n° C-334/94 point 21 ; CJCE 12 juin 1996, Commission c/ Irlande, aff n° C-151/96 point 13 ; CJCE 27 novembre 1997, Commission c/ Grèce, aff n° C-62/96 points 16 et 17.