



DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE

Communautés et zones d'activité économique

Focus sur la zone d'activité portuaire

Note réactualisée suite à la parution de l'instruction ministérielle du 8 décembre 2016

La loi NOTRe du 7 août 2015 a supprimé, dans le libellé de la compétence développement économique des communautés de communes et d'agglomération, la notion d'intérêt communautaire pour la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de toutes les zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire.

La loi prévoit ainsi le transfert au 1^{er} janvier 2017 de la maîtrise d'ouvrage de l'intégralité des zones d'activités économiques à l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

En janvier 2016, l'AdCF a mis à la disposition de ses adhérents une **note technique**¹, réalisée par le cabinet FCL - Gérer la Cité, qui répond aux difficultés rencontrées par les communes et communautés dans l'organisation de ce transfert.

La note de l'AdCF propose **des éléments pouvant être retenus pour définir ou identifier une zone d'activité** :

- sa vocation économique est mentionnée dans un document d'urbanisme
- elle présente une certaine superficie et une cohérence d'ensemble
- elle regroupe habituellement plusieurs établissements/entreprises
- elle est dans la plupart des cas le fruit d'une opération d'aménagement
- elle traduit une volonté publique actuelle et future d'un développement économique coordonné.

Malgré ces éclaircissements, quelques interrogations subsistent concernant la définition du périmètre de la zone d'activité portuaire et de ses équipements.

Exemple d'interrogations posées :

- La zone d'activités portuaire se limite-t-elle aux activités portuaires ou inclut-elle également l'ensemble du plan d'eau ? (auquel cas, en application de la loi NOTRe, tous les ports auxquels sont rattachés une ou plusieurs de ces activités devront être transférés aux intercommunalités au 1^{er} janvier 2017).
- Un port de plaisance communal identifié en zone de loisir par le Plan local d'urbanisme (PLU), dont la gestion est confiée à Voies navigables de France (VNF), ou qui a été rétrocédé après aménagement par un carrier, est-il dans le champ du transfert ?

NB : Les dispositions de la loi NOTRe ne s'appliquent qu'aux zones d'activités portuaires dont la propriété et/ou gestion relevaient d'une commune.

¹ Note téléchargeable à l'adresse suivante : http://www.adcf.org/contenu-article?num_article=2969&num_thematique=4



Les ports en droit français

Historiquement, les ports étaient propriété de l'Etat et gérés par celui-ci. Des acteurs locaux économiques, comme les chambres de commerce et d'industrie (CCI), sont progressivement intervenus par le fait de concession.

La loi n° 65-491 du 29 juin 1965 sur les ports maritimes autonomes conduit au renforcement de la présence de l'Etat dans les plus grands ports français (gouvernance totale).

1^{er} janvier 2007 : Fin de la décentralisation des ports les plus modestes, commencée en application de la loi de décentralisation de 1983 et achevée en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (ports d'intérêt national métropolitain).

La loi du 4 juillet 2008 réforme les ports autonomes maritimes :

- Transformation de sept d'entre eux en Grands Ports Maritimes (GPM) :
 - Marseille, Le Havre, Dunkerque, Nantes-Saint-Nazaire, Rouen, Bordeaux, La Rochelle.
 - Mise en place de conventions de terminaux : gestion confiée à des opérateurs privés
- 2012 : élargissement de la réforme aux départements d'Outre-mer, réalisée au 1^{er} janvier 2013 par l'institution des quatre GPM de Guadeloupe (Guadeloupe Port Caraïbe), de Guyane (Degrad des Cannes), de La Réunion (Port-Réunion) et de Martinique (Fort-de-France).
- 24 mai 2013 : Lancement d'une stratégie nationale portuaire par le ministère des Transports qui comprend trois volets : performance logistique, soutien à l'industrie et à la ré-industrialisation, aménagement durable.

Aujourd'hui, le système portuaire français² est composé de :

- Ports d'État : les GPM, le port de Port-Cros (relevant, pour son aménagement, son entretien et sa gestion du parc national de Port-Cros), deux ports autonomes fluviaux (Paris, Strasbourg) et le port de Saint Pierre et Miquelon.
- Ports relevant des collectivités territoriales ou de leurs groupements (500 environ). Il s'agit majoritairement de ports de plaisance. On compte tout de même une quarantaine de ports de commerce et de pêche³.

→ Il est possible de **définir le port par les activités qui y sont réalisées**. De ce point de vue, il existe plusieurs types de ports :

- Les **ports de commerce**, dont l'activité principale consiste à l'importation ou l'exportation de marchandises à partir de bateaux de marchandises de natures diverses.
- Les **ports militaires**, appelés encore bases navales.
- Les **ports de pêche** dont l'activité principale consiste au débarquement de produits de la pêche (poissons et crustacés) récoltés à partir de bateaux.
- Les **ports de plaisance** : Un port de plaisance est un port ou une partie d'un port aménagé(e) pour l'amarrage et l'entretien de bateaux destinés à la navigation de loisir.

D'autres activités caractérisent le port, principalement exercées par la **capitainerie**. Définie à l'article R. 5331-5 du code des transports, « la capitainerie regroupe les fonctionnaires et agents compétents en matière de police portuaire, qu'ils relèvent de l'autorité investie du pouvoir de police portuaire ou de l'autorité portuaire. Elle assure les relations avec les usagers. »

² Données du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer. Disponibles sur : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Organisation-des-ports-francais>

³ Données ClusterMaritime Français, 2014. Disponibles sur : <http://www.cluster-maritime.fr/fr/node/581>



Ces activités relevant de la capitainerie sont notamment :

- la surveillance sanitaire des navires (art. R. 3115-25 et -26 et (art. R. 3115-37 du code de la santé publique) ;
- la surveillance des pollutions (art. R. 542-39 du code de l'environnement relatif aux déchets radiographiques) ;
- la gestion des opérations de secours en cas de sinistre (art. R. 5331-17 et suivants du code des transports) ;
- la gestion des mouvements de navire dans les ports (art. R. 5333-3 et suivants du code des transports) ;

Le Code des transports dispose que les communes ou, le cas échéant, les communautés sont compétentes pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes dont l'activité principale est la plaisance d'une part et pour aménager et exploiter les ports maritimes de commerce et de pêche qui leur sont transférés d'autre part (art. L. 5314-3).

La transfert des ports départementaux aux communautés et métropoles rendue possible par la loi NOTRe :

L'article 22 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit que les ports relevant du département peuvent être transférés aux autres collectivités territoriales ou à leurs groupements dans le ressort géographique desquels sont situées ces infrastructures.

Ce transfert n'est pas obligatoire et ne peut porter que sur une partie du port dès lors « *qu'elle est individualisable, d'un seul tenant et sans enclave et que cette partition n'est pas de nature à nuire à la sécurité de la navigation* ». En tous les cas, la candidature au transfert de la collectivité territoriale ou du groupement et la demande de maintien du conseil départemental doivent être réalisées avant le 31 mars 2016.

La loi encadre par ailleurs les modalités de ce transfert (conventionnement) et précise notamment le cas où le département est membre d'un syndicat mixte avant le transfert : « *la collectivité territoriale ou le groupement bénéficiaire du transfert se substitue [alors] au département dans les droits et obligations de celui-ci au sein du syndicat* ».

Les critères de définition d'une zone d'activité portuaire

Il n'existe pas de définition en droit français de la zone d'activité, ni du port, ni a fortiori de la zone d'activité portuaire.

→ À défaut, il est possible de **définir le port par les éléments qui le composent, soit :**

- **l'enceinte portuaire**, lieu où sont déchargés, entreposés les marchandises, embarqués et débarqués les passagers ;
- **la rade**, zone composée de la zone de pilotage, de la zone de mouillage et du chenal d'accès ;
- **et les infrastructures portuaires, ouvrages terrestres, maritimes et fluviaux construits et aménagés pour l'accueil des navires**. Il s'agit des digues, jetées, quais, appontements, bassins, terre-pleins.

À défaut d'un périmètre mentionné dans un document d'urbanisme, le périmètre du port serait ainsi le lieu regroupant l'ensemble de ces éléments. Il est à noter que relève du domaine public maritime artificiel, à l'intérieur des limites administratives des ports maritimes, les biens immobiliers, situés en aval de la limite transversale de la mer, appartenant notamment à une collectivité locale 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 (CGPPP, art. L. 2111-6).



Les critères objectifs établis par le Ministère de l'Aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales dans l'instruction du 8 décembre 2016

Une instruction⁴ du Ministère de l'Aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, rendue publique le 26 décembre 2016, établit trois critères permettant de qualifier les zones d'activités portuaires. Ces critères objectifs visent à éclairer les conditions de transfert des zones d'activités portuaires du secteur communal aux intercommunalités, transfert acté par la loi NOTRe :

- **un critère géographique** : « une zone d'activité portuaire doit faire l'objet d'une cohérence d'ensemble et d'un périmètre défini, compris pour tout ou partie dans les limites administratives du port ».
 - **un critère économique** : « une zone d'activité est destinée à accueillir des activités économiques pour développer de façon coordonnée une offre économique spécifiquement portuaire ».
- NB : Aucune définition de l'activité économique n'existe en droit national mais on peut se référer à la définition donnée par le juge communautaire (voir encadré page suivante). Celui-ci qualifie de façon constante l'activité économique comme une activité de production ou de commercialisation de biens ou de services sur un marché donné⁵.
- **un critère organique** : « une zone d'activité est aménagée par la puissance publique quelle que soit la nature des activités (publiques ou privées) pour organiser et coordonner les activités portuaires ».

Tous les ports communaux sont donc concernés qu'ils soient de pêche, de commerce ou de plaisance.

Autre conséquence, une zone d'activité portuaire « doit (...) être regardée comme **une entité non sécable** ». Dès lors qu'elle répond à ces critères, « **le transfert de la zone emporte celui du port** », précise l'instruction.

Définition de l'activité économique :

Le juge communautaire a pu considérer que l'aménagement, l'exploitation et le développement d'installations aéroportuaires (et par analogie portuaires) constituent une activité économique lorsqu'ils sont réalisés à des fins commerciales (CJCE, 12 décembre 2000, T-128/98, Aéroports de Paris contre Commission). En revanche, les activités relatives au contrôle et à la sécurité du trafic maritime (et, par analogie, fluvial) ne le sont pas (phare, balises et, plus généralement, équipements répondant à des besoins de navigation générale (Commission, 16 octobre 2002 concernant l'aide d'État N 438/02 — Belgique — Subventions aux régies portuaires pour l'exécution de missions relevant de la puissance publique - JO C284 du 21.11.2002, p. 2). Les missions de la capitainerie, qui sont principalement des activités de police (code des transports, art. R. 5331-5), ne doivent pas être considérées comme des activités économiques : aucune contrepartie financière n'est exigée pour l'exécution de ces activités (CJCE, arrêt déjà cité), même si les navires stationnant dans un port doivent s'acquitter du paiement d'un certain nombre de droits et taxes (loi n° 67-1175 du 28 décembre 1967 portant réforme du régime relatif aux droits de port et de navigation).

Quoi qu'il en soit, l'application du droit de la concurrence, qui justifie l'interprétation extensive par le juge européen de la notion d'activité économique, n'est pas le propos de cette note : la délimitation d'une zone d'activité portuaire n'a pas d'incidence sur l'application de la réglementation européenne aux activités concernées.

Même si le juge communautaire a pu considérer que la mise à disposition d'une infrastructure permettant l'exécution sur le domaine public d'un ensemble de prestations de nature économique s'inscrit dans le cadre d'une activité économique (CJCE, arrêt déjà cité), il est recommandé de ne considérer comme économiques que les activités qui concourent directement à la production ou à la commercialisation de biens ou de services sur un marché donné (décharge et entrepôt de conteneurs, par exemple).

⁴ Instruction relative à la définition des zones d'activité portuaire et compétences des communes et établissements publics de coopération intercommunale pour la gestion des ports, NOR : ARCC1636547J, 8 décembre 2016, publiée le 26 décembre 2016. Adresse de téléchargement :

<http://circulaire.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=1&retourAccueil=1&r=41625>

⁵ Voir par exemple, arrêt du 16 juin 1987 dans l'affaire 118/85, Commission/Italie (Recueil 1987, p. 2599, point 7).



Recommandations

Sur la base des trois critères objectifs posés par l'instruction du gouvernement, l'AdCF préconise aux communes et communautés concernées de réaliser un inventaire de l'ensemble des équipements associés aux activités portuaires afin de **délimiter avec précision les espaces à vocation économique pouvant être rattachés au périmètre d'une zone d'activité portuaire** :

- capitainerie
- bassins et darses
- chenaux
- écluses
- aires de carénage
- aires de mise à l'eau
- aires de mouillage
- ports à sec
- gares maritimes
- gares de triages
- docks
- parcs à conteneurs
- engins de levage (grues, portiques de manutention, ponts roulants, etc.)
- halles et marchés
- stations-services
- déchetteries pour la collecte des déchets nautiques
- autres équipements situés ou non sur le domaine public maritime.

Rédaction : Annabelle Bossavit, juriste et urbaniste

CONTACT

Olivier Crépin
Pablo Hurlin-Sanchez
Simon Mauroux
T. 01 55 04 89 00
o.crepin@adcf.asso.fr
p.hurlin@adcf.asso.fr
s.mauroux@adcf.asso.fr