

Robert Rezenthel

Ville-Port: un rapprochement progressif

Hormis quelques exceptions dans le monde, les villes et leurs ports sont inséparables. La ville apporte les services généraux tandis que les ports constituent un moteur économique indéniable.

La ville ne peut pas ignorer le port et réciproquement. La cohésion entre l'aménagement urbain et le développement portuaire est consacrée par les documents d'urbanisme.

Cette étroite relation entre la ville et le port connaît cependant des limites imposées notamment par le droit de la concurrence et par l'incompatibilité du voisinage d'activités industrielles par rapport aux zones habitées.

UNE EXTENSION DE LA DÉCENTRALISATION

Jusqu'à une époque récente, la gestion portuaire en France échappait aux collectivités territoriales, ce n'est qu'à partir de 1984 que la compétence des communes a été reconnue pour la gestion des ports maritimes affectés essentiellement à la plaisance. Le législateur va permettre prochainement à toutes les collectivités territoriales de solliciter la gestion de tout ou partie des ports relevant de la compétence de l'Etat. Cependant, cette faculté est limitée dans le temps. A partir du 1er septembre 2005, les ports de commerce relevant encore aujourd'hui de l'autorité de l'Etat, soumis encore aujourd'hui de l'autorité de l'Etat et dont la gestion n'aura pas été demandée par une autre collectivité, relèveront de la compétence du conseil régional. Ainsi, à défaut de demandes concurrentes de la part d'autres collectivités territoriales, les communes auront la possibilité de gérer des ports importants. La réticence des pouvoirs publics à confier aux communes la gestion des ports maritimes est désormais surmontée. Il faut maintenant espérer que les collectivités territoriales sauront égaler le succès des ports municipaux de l'Europe du Nord.

LES CONTRAINTES DE LA DOMANIALITÉ PUBLIQUE

En toute hypothèse, le domaine public portuaire de l'Etat va faire l'objet d'un transfert en pleine propriété au profit des collectivités gestionnaires de ports. Une telle mesure est susceptible d'avoir des conséquences fiscales à leur égard.

Bien que placés sous une même autorité, les espaces urbains et portuaires impliquent une gestion spécifique. L'attrait de la ville ne connaît pas une pression concurrentielle aussi intense que celle que subissent les activités portuaires de commerce. Ainsi, il convient de rappeler que la loi du 25 juillet 1994 reconnaissant des droits réels aux occupants du domaine public de l'Etat, avait été envisagée lors de son élaboration seulement pour les ports maritimes. L'impact économique des ports nécessite un assouplissement des règles traditionnelles de



la domanialité publique et une extension des garanties au profit des investisseurs. La réalisation de cet objectif s'inscrit dans la logique de la réforme de la manutention portuaire intervenue en 1992. La libéralisation de cette activité impliquait le développement des investissements sur le domaine public portuaire. Une étape devrait être prochainement franchie à ce propos, car le Code des propriétés publiques qui va être adopté, en excluant «l'aménagement spécial» comme critère de la domanialité publique va permettre soit le maintien dans le domaine privé des collectivités territoriales des terrains aménagés à des fins industrielles ou commerciales, soit le déclassement plus facile du domaine public pour réaliser des équipements ayant cette vocation. Il s'agit de solutions permettant d'accroître les garanties offertes aux investisseurs, en concluant avec eux des contrats d'occupation de droit privé constitutifs de solides droits réels.

La prise en compte de la protection de l'environnement Si la protection de l'environnement constitue une préoccupation croissante pour les élus, elle l'est également pour les autorités portuaires qui subissent en particulier les contraintes des directives communautaires relatives à la protection des oiseaux sauvages et de l'habitat naturel. La politique d'aménagement se trouve parfois compromise pour cette raison, ainsi, certaines parties de réserves foncières portuaires deviennent économiquement stériles en application de ces textes.

Par ailleurs, la protection de la qualité des eaux des mers et des océans a conduit la Communauté européenne à adopter une directive sur la récupération et le traitement des déchets d'exploitation de navires et de résidus de cargaison. S'il appartient aux armateurs de supporter la charge financière des opérations correspondantes, les autorités portuaires se trouvent tenues de mettre en place les équipements et services nécessaires à ces missions. Elles ne sont pas toujours dotées de moyens d'élimination des déchets, et la coopération technique et parfois financière avec les collectivités territoriales et leurs groupements devient incontournable, quel que soit le statut juridique des ports.

LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

Il n'y a pas d'extra-territorialité en matière portuaire. Les ports maritimes sont implantés sur le territoire d'une ou de plusieurs communes, et dans le silence des textes spécifiques à la gestion portuaire, c'est le droit commun qui s'applique, en particulier en matière de fiscalité locale et de police de sécurité publique. C'est le maire qui impose les mesures de prévention des accidents dans les zones portuaires ouvertes au public et en particulier la signalisation routière. En revanche, il appartient à l'Etat d'assurer l'ordre public dans les ports. Ces polices sont

City-Port: A Progressive Rapprochement

Robert Rezenthel

Apart from a small number of exceptions in the world, cities and their ports are inseparable. The city supplies the general services whereas the port constitutes an undeniable economic generator. The city cannot ignore the port and vice-versa. The cohesion between the city structure and port development is consecrated by city planning literature.

This tight relationship between city and port is nevertheless limited primarily by the right to competition and by the incompatibility between industrial activities and their location near residential areas.

AN EXTENSION

OF DECENTRALIZATION

Until recently, port management in France was beyond the reach of collective groups in the territory, and it was not until 1984 that the role of local municipalities was recognized for managing seaports used essentially for leisure activities. The legislative branch will soon allow all territorial collectivities to claim the management of all or part of the ports currently under national government administration. However, this option will be limited in time. Starting on September 1 2005, commercial ports that are still under national authority and whose management has not been applied for by any other collective group, will be placed under the authority of the Regional council. Thus, if no competing applications from other collective groups on the territory are submitted, local municipalities will have the opportunity to manage important ports. The reticence of public powers to entrust the management of maritime ports to local municipalities has at this point become a thing of the past. One must now hope that collective groups in the territory will be capable of equaling the success of municipal ports in Northern Europe.

THE CONSTRAINTS

OF THE PUBLIC DOMAIN

As a hypothesis, the State public domain of ports will give way to full ownership by the collective groups managing the ports. This measure will no doubt have tax



implications for them.

Though they are placed under the same authority, urban and port spaces each require specific management. The attractions of a city are not governed by the same intense competitive pressure as are commercial port activities. In fact, the law passed on July 25 1994 recognizing the legitimate rights of occupants of State public domain properties, was conceived from its very inception to apply to maritime ports only. The economic impact of ports requires greater flexibility in the traditional rules regulating the public domain and wider guarantees of returns to investors.

The achievement of this objective is congruent with the reform of port maintenance introduced in 1992. Liberalization in this field will lead to the development of investments in the port public domain. One step towards this goal will be taken in the near future: the Code of public properties, which will soon be adopted, will exclude "special equipment" as a requirement for public domain, thus allowing industrially or commercially equipped sites to remain under the private ownership of territorial collective groups, and

I9

Dunkerque: pont mobile Port Est (AIVP)
Dunkerque: mobile bridge Port Est

Le port of Lorient (AIVP)
Port of Lorient

Rouen: marégraphe sur la Seine (AIVP)
Rouen: marigraph along the Seine

provide greater freedom to release properties from the public domain in order to equip the sites for these purposes. These solutions provide greater guarantees to investors, by offering contracts for occupancy that are regulated by private law and constitute real and solid title.

TAKING INTO ACCOUNT ENVIRONMENTAL PROTECTION
Environmental protection constitutes a growing concern for elected officials, and it is just as important to port authorities who are constrained by European Community directives for the protection of wild birds and the natural habitat. Development policies are sometimes hampered by these requirements; in fact, some parts of the port real-estate reserves become economically unproductive when these standards are applied. Of course, the protection of the quality of sea and ocean water has led the European Community to adopt a directive regarding the storage and treatment of exploitation waste from ships and cargo residues. The ship owners are required to shoulder the financial burden for the corresponding operations, but the port authorities must provide the necessary equipment and services for them. The means for eliminating this waste are not always available, and thus the technical and sometimes financial cooperation of the territorial collective groups and their components becomes unavoidable, whatever the juridical status of the ports.

PUBLIC SECURITY
There is no extra-territoriality when it comes to ports. Maritime ports often spread over the territory of one or more municipalities, and in the absence of provisions in the specific texts on port management, common law is applied, particularly in the matter of local taxation and policing for public security. The mayor must impose measures of accident prevention in port areas open to the public and provide road signs. On the other hand, the State is required to ensure public order within the ports. This police force is a separate body from the police force overseeing the wider circulation system, its vocation is to ensure protection for the consistency and exploitation of the port facilities, and is exercised by port officers and supervisors who

are responsible for the public functions of the State. Territorial collective groups who manage the port may however employ port supervisors with more limited duties. Following the shipwreck of the oil tanker "Erika", the French and European Community authorities contemplated the creation of ports of shelter for ships in distress. Though the right of the State to impose access of these ships to certain ports is recognized, city mayors maintain the right to control public security and within this framework may take measures to ensure the protection of the local population.

HARMONISATION WITHIN THE EUROPEAN COMMUNITY
The partnership between the city and the port is limited by the application of the concept of State aid as determined by the EC treaty. In fact, Community legislation uses an extensive interpretation of the concept. For the Court of Justice, "the notion of aid may cover not only positive actions such as subsidies, loans or participation in capital enterprises, but also any action which, under different forms, alleviates the burdens that normally strain a company budget and which thus, though they are not subsidies in the strictest sense of the word, are of the same nature and have the same effect". However it also recently denied that aid to an economic concern was illegal because of the fact that public powers were responsible for it. Individuals subject to private law, including municipalities and their components, may on principle financially sustain port activities that they manage only under normal market conditions, or guarantee the correct functioning of a public service that responds to an imperative public interest requirement. Their intervention would not cause distortion to competition, either with national ports, or other ports in other member States of the European Union. Of course, French maritime ports do maintain specific characteristics, especially in terms of the public domain, maintenance, and their tax status. A "public-private" partnership regime will soon be created in France. However the extension of the Community law enterprise is tending little by little to erase the differences between the rules of port management in the member states of the European Union.

distinctes de la police de la grande voirie qui a vocation à assurer la protection de la consistance et de l'exploitation des ouvrages portuaires, et qui est exercée par les officiers et surveillants de port relevant de la fonction publique de l'Etat. Il est toutefois possible pour les collectivités territoriales gestionnaires de port d'employer des surveillants de port dont les compétences sont plus restreintes.

A la suite du naufrage du pétrolier «Erika», les autorités françaises et communautaires ont envisagé la création de ports de refuge pour accueillir les navires en détresse. S'il est reconnu à l'Etat le droit d'imposer leur entrée dans certains ports, les maires conservent leur pouvoir de police de la sécurité publique et peuvent imposer dans ce cadre, des mesures pour assurer la protection de la population locale.

L'HARMONISATION COMMUNAUTAIRE
Le partenariat entre la ville et le port trouve sa limite avec l'application du concept d'aide d'Etat consacré par le traité CE. En effet, la jurisprudence communautaire lui donne une interprétation extensive. Pour 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 ». Toutefois, elle vient d'écarter l'illégalité d'une aide pour une activité économique en relevant que les pouvoirs publics étaient à l'origine de celle-ci.

Les personnes de droit public, dont les communes et leurs groupements, ne peuvent en principe soutenir financièrement les activités portuaires dont elles assurent la gestion que dans des conditions normales du marché, ou afin de permettre le bon fonctionnement d'un service public répondant à une raison impérieuse d'intérêt général. Leur intervention ne saurait engendrer une distorsion de concurrence, non seulement entre les ports nationaux, mais également à l'égard des ports des autres Etats membres de l'Union européenne.

Certes, les ports maritimes français conservent des spécificités, en particulier quant au régime de la domanialité publique, de la manutention, voire de la fiscalité. Un régime de partenariat «public-privé» devrait être prochainement créé en France. Cependant, l'extension de l'emprise du droit communautaire tend à gommer peu à peu les différences entre les règles de gestion portuaire des Etats membres de l'Union européenne.



Association Internationale Villes et Ports (AIVP)

Agir pour créer les conditions d'un meilleur dialogue ville-port Acting to create the conditions for a better dialogue between city and port

Fondée au Havre (France) en 1988, l'AIVP s'est donnée pour mission de favoriser le dialogue entre les autorités urbaines et les autorités portuaires et de développer les échanges d'expériences entre les villes portuaires du monde entier. L'association compte aujourd'hui près de 180 membres adhérents de plus de 30 pays. Depuis sa fondation, l'AIVP observe avec la plus grande attention les pratiques innovantes des villes portuaires du monde entier. Elle soutient et encourage toutes les évolutions législatives, juridiques et institutionnelles qui favorisent la cohésion des acteurs de chaque place portuaire pour faire face aux nouveaux défis lancés par la globalisation et harmoniser un développement conjoint ville/port.

La problématique institutionnelle et juridique fût l'une des premières à faire l'objet des travaux de l'AIVP. L'élaboration de stratégies de développement conjointes ville/port nécessite une évolution profonde du contexte juridique et institutionnel dans lequel évoluent aujourd'hui les villes portuaires françaises. Le développement durable de la place portuaire suppose que les processus de reconversion des espaces portuaires anciens soient mieux maîtrisés et deviennent source de dialogue – et non source de conflits – entre les autorités urbaines et portuaires. Par ailleurs, il est essentiel d'assurer la compétitivité de la place portuaire en favorisant une meilleure intégration des fonctions portuaires aux logiques urbaines et réciproquement. Des complémentarités économiques urbano-portuaires sont à développer que ce soit pour

assurer un environnement professionnel plus favorable au port considéré en tant que place d'affaire internationale ou pour créer de la valeur ajoutée aux trafics maritimes ou fluviaux transitant par la place. A cet égard, le développement des activités logistiques, fortement créatrices de richesse et d'emplois pour les places, est particulièrement prometteur. Dans ce contexte, la naissance de l'AIVP au Havre est aussi un témoignage d'une meilleure prise de conscience en France, à la fin des années 80, de la nécessité de réformes pour donner aux négociations et projets ville/port un cadre plus souple et adapté aux nouvelles pratiques urbaines et portuaires. La prise de conscience, notamment politique, de l'importance stratégique des ports dans la circulation mondiale des biens et services de la globalisation est récente. La recherche par les acteurs urbains d'une meilleure qualité de vie et d'une revalorisation d'un patrimoine portuaire fortement identitaire, il y a peu encore largement ignoré, est également un fait récent pour la plupart des villes portuaires françaises. Aujourd'hui, la quasi-totalité d'entre elles sont engagées dans ces nouvelles logiques ville/port à des degrés divers. En cela, la France s'inscrit, avec un peu de retard, dans la mouvance de ce que l'on peut observer dans tous les pays développés depuis près d'un demi-siècle. Après l'évolution des mentalités et des pratiques, il est sans doute grand temps de faire évoluer les textes juridiques et législatifs.

Founded at Le Havre (France) in 1988, AIVP created its own mission: to facilitate the dialogue between the urban authorities and the port authorities and to develop the means to share experiences among port cities all over the world. The association now counts over 180 members from more than 30 countries. Since its foundation, AIVP has paid close attention to innovative practices in port cities all over the world. It supports and encourages all legislative, juridical and institutional developments that favor the cohesion of the actors involved in each port location, to face the new challenges of globalization and to harmonize the joint development of city and port.



The institutional and juridical issues were among the first to be addressed by the AIVP. The elaboration of joint development strategies between city and port requires a profound evolution of the juridical and institutional context in which French port cities are evolving today. The lasting development of a port area requires that the reconversion process for the ancient port spaces be well guided and become a source of dialogue, and not a source of conflict, between urban and port authorities.

In addition, it is essential to ensure that the port is competitive by favoring a better integration of port functions with the city structure and vice versa. Complementary economic conditions between port and city must be developed both to ensure a more favorable professional environment for the port, which must be considered as an international place of business, and to create added value to the maritime or river traffic in transit through that place. In this regard, the development of logistical activities, which are powerful creators of wealth and employment in these areas, is particularly promising. In this context, the foundation of AIVP at Le Havre is also proof of France's greater awareness, in the late 1980s, of the need to enact reforms to offer a more flexible framework for negotiations and city/port projects, better adapted to urban and port practices.

From the political side in particular, the awareness of the strategic importance of ports in the global circulation of goods and services is quite recent. The search for a better lifestyle and the requalification of the port heritage, largely ignored until recently, as a strongly identifying factor, has only recently aroused the interest of urban actors in most French port cities. Today, most of them are committed in varying degrees to these new port/city perspectives. Thus, with some delay, France joins a movement that has existed in all developing countries throughout the past half-century. Given the evolution of mentality and practice, it is no doubt time to stimulate the evolution of juridical and legislative texts as well.

21

Marseille, la nouvelle esplanade du Fort Saint Jean (AIVP) Marseille, the new esplanade of Fort Saint Jean