



N° 006992-01

Février 2011

Organisation de la police portuaire

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 006992-01

Organisation de la police portuaire

établi par

Gérard PATEY

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Vincent ALLAIS

Ingénieur en chef des travaux publics de l'État

21 février 2011

Sommaire

Résumé	4
Introduction	7
1. Le cadre réglementaire	8
1.1 Définition de la police portuaire et de ses spécificités	8
1.2 La décentralisation de 1983	9
1.3 Le cas particulier de la Corse	9
1.4 La seconde décentralisation	10
2. Le bilan de trois ans d'exercice commun de l'AP et de l'AIPPP	13
2.1 La situation constatée fin 2009	13
2.1.1 <i>Les effectifs et les moyens des capitaineries</i>	13
2.1.2 <i>L'accès des navires au port</i>	13
2.1.3 <i>La zone maritime et fluviale de régulation</i>	14
2.1.4 <i>La convention relative aux modalités de concertation entre l'AP et l'AIPPP pour l'organisation des mouvements des navires (L 311-1 du code des ports maritimes)</i>	14
2.1.5 <i>Le règlement particulier de police</i>	14
2.1.6 <i>Le placement des navires</i>	14
2.1.7 <i>La police des matières dangereuses</i>	14
2.1.8 <i>L'organisation de la sûreté portuaire</i>	15
2.1.9 <i>L'expérience de crises ou les exercices</i>	15
2.1.10 <i>La police de la conservation du domaine, de l'occupation des terre-pleins</i>	15
2.2 Le statut des agents chargés de la police des ports	16
2.2.1 <i>Des situations diverses en fonction des ports</i>	16
2.2.2 <i>Le statut des OP et des OPa et la question de leur équivalence dans les collectivités</i>	16
2.3 Les avis et remarques recueillis par la mission	18
2.3.1 <i>Positions des représentants des collectivités locales</i>	18
2.3.2 <i>Positions des représentants de l'État</i>	19
2.3.4 <i>Positions des organisations syndicales</i>	20
2.3.5 <i>Positions des OP et des OPa</i>	20
2.4 Le passage des capitaineries dans les DML au 1/01/2010	21
3. Les possibilités pour l'avenir	23
3.1 Le statu quo	23
3.1.1 <i>Le statu quo ne varietur</i>	23
3.1.2 <i>Le statu quo des compétences et la partition des capitaineries</i>	23
3.2 Le transfert de toute la police portuaire	24
3.2.1 <i>Les enjeux pour les collectivités</i>	24
3.2.2 <i>Les enjeux pour l'Etat</i>	24
3.2.3 <i>Les enjeux pour les corps des OP/OPa</i>	24
3.3 Le transfert de la police dans certains ports	25
4. Les propositions	26
4.1 L'unicité des capitaineries doit être maintenue	26
4.2 Un statu quo de quelques années au moins	26
4.3 L'optimisation du régime actuel	26
4.3.1 <i>Dans les ports où l'AIPPP est la collectivité</i>	26
4.3.2 <i>Dans les ports où l'AIPPP est l'Etat</i>	27

Annexes

Annexe 1 lettre de mission	29
Annexe 2 Liste des personnes rencontrées	31
Annexe 3 Liste des ports où l'État est AIPPP	37
Annexe 4 Glossaire des acronymes	38

Résumé

Par courrier en date du 27 juillet 2009, le secrétaire général du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM) et le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) ont souhaité qu'une mission du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) réalise, après trois ans, le bilan de la mise en œuvre des dispositions relatives à la police portuaire dans les ports d'intérêt national décentralisés en 2006 ou 2007, en application de la loi de décentralisation de 2004.

Après avoir rencontré des responsables du secrétariat général et de la DGITM, la mission a visité, dans une vingtaine de ports concernés, les capitaineries ainsi que les responsables des collectivités et des services de l'État impliqués dans la police portuaire. La mission a été reçue par les trois préfets maritimes et la plupart des préfets de départements ou leurs proches collaborateurs. Les organisations syndicales et les associations des départements et des régions ont également donné leur avis sur la question. Cette vaste enquête s'est déroulée entre octobre 2009 et mars 2010.

La mission a été assistée, pour ces visites sur le terrain et auprès des responsables des collectivités et de l'État, par des représentants des missions d'inspection générale territoriales (MIGT) Nord, Ouest, Sud-Ouest et Méditerranée du CGEDD.

La police portuaire, spécifique aux ports maritimes est définie dans le livre III du code des ports maritimes¹. Ce texte fixe les règles relatives à la sécurité du transport maritime et des opérations portuaires, et au transport et à la manutention des marchandises dangereuses; il précise également les responsabilités en matière de définition des mesures de sûreté et du contrôle de leur application.

Jusqu'en 1983, l'État était en charge de la totalité des missions de police portuaire.

Une première vague de décentralisation a transféré au 1^{er} janvier 1984, aux départements les ports de commerce et de pêche, à l'exception des ports dits « d'intérêt national » et aux communes les ports de plaisance, avec une entière compétence en matière de police portuaire, à l'exception du suivi des marchandises dangereuses.

La loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse a transféré à la collectivité territoriale de Corse les compétences pour les ports d'Ajaccio et de Bastia non transférés en 1984 aux départements ou aux communes mais l'État est demeuré compétent pour y exercer la police des ports maritimes.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré aux collectivités territoriales et à leurs groupements les ports d'intérêt national au 1^{er} janvier 2007.

L'ordonnance n° 2005-898, prise le 2 août 2005, a créé une autorité investie du pouvoir de police portuaire (AIPPP) chargée de la police des plans d'eau et de la sécurité et une autorité portuaire (AP) chargée de la police de l'exploitation. Dans les ports transférés en 2007 et dans certains ports transférés en 1984, l'AIPPP est l'État et l'AP la collectivité à qui le port a été transféré. Dans les autres ports, c'est la collectivité qui assure ces deux fonctions.

Dans les ports où l'AIPPP est l'État, les capitaineries, armées par des fonctionnaires de l'État, exercent cette mission sous l'autorité des préfets de départements et sont mis globalement à disposition de la collectivité pour l'exercice de la mission de l'AP. Dans les autres ports décentralisés en 1984, les parties de services correspondantes ont été transférées aux collectivités.

¹ La partie législative du code des ports maritimes a été intégrée dans le code des transports entré en vigueur le 1^{er} décembre 2010.

La question se posait de savoir si cette situation était satisfaisante ou non et s'il fallait la faire évoluer, notamment en transférant les missions de l'AIPPP ainsi que les personnels en charge de ces missions aux collectivités.

Après trois ans d'exercice, la mission n'a pas relevé de situation de dysfonctionnement de nature à remettre en cause un système qui pouvait apparaître complexe a priori. Quelques difficultés tenant aux effectifs et aux moyens disponibles par rapport au niveau de service portuaire retenu par les collectivités ont été relevées. Quelques frottements entre des responsables des différentes instances, en période de rodage du système, sont survenus et ont été généralement bien résolus.

L'ensemble des élus des collectivités et leurs services sont globalement satisfaits de la situation actuelle. Cependant, si une minorité envisagerait volontiers une plus importante décentralisation, sans qu'il y ait urgence, la plupart des élus ne souhaitent visiblement pas accéder à ces nouvelles responsabilités, car satisfaits du rôle actuel d'arbitrage de l'État en matière de sécurité.

Les représentants de l'État penchent globalement pour le maintien du rôle actuel de l'État. En cas de transfert de la police aux collectivités, les préfets insistent pour que les moyens d'action leur soient garantis pour assurer leurs responsabilités en cas de crise.

Les organisations syndicales et les personnels rencontrés sont opposés à leur transfert aux collectivités, attachés au rôle régalien de l'État en matière de sécurité, à leur statut actuel, compte tenu d'une possibilité d'équivalence dans la fonction publique territoriale qui ne les satisfait pas. Ils craignent la disparition de leur corps en cas de transfert aux collectivités de la totalité des compétences portuaires. Ils sont, à juste titre, attachés à la mobilité aujourd'hui possible entre des ports de tailles et de statuts différents, source d'enrichissement professionnel.

A l'issue de ces consultations, la mission recommande tout d'abord de conserver dans chaque port l'unicité des capitaineries, guichets uniques indispensables au bon fonctionnement des ports.

Concernant la répartition des missions entre l'État et les collectivités territoriales, elle propose un statu quo de quelques années au moins dans la mesure où le système actuel fonctionne depuis trois ans sans difficulté opérationnelle et qu'il n'y a pas réellement de revendication de transfert par les collectivités. Il conviendra néanmoins que la situation soit périodiquement réévaluée par l'administration compétente.

Pour certains petits ports à faible enjeu pour l'État et si une collectivité en faisait la demande, l'État pourrait envisager de lui transférer la totalité des compétences de police portuaire. Ceci nécessiterait cependant au préalable une évolution des conditions statutaires et de recrutement des agents chargés de la police portuaire, les mesures prises à ce jour pour intégrer des officiers de port dans la fonction publique territoriale ne semblant pas de nature à garantir la présence de personnel formé et compétent pour assurer ces fonctions.

Quelques mesures permettant d'optimiser la situation actuelle sont enfin proposées au paragraphe 4.3 sur :

- la définition du niveau de service et du besoin correspondant en effectif,
- le rééquilibrage des effectifs entre les ports,
- la formation initiales des OP et des OPa,
- le statut des personnels complémentaires des capitaineries,
- l'association des collectivités au choix des commandants de leurs ports.

Introduction

Par courrier en date du 27 juillet 2009 adressé à M. le vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable, le secrétaire général du ministère de l'écologie de l'énergie, du développement durable et de la mer et le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer ont souhaité qu'une mission du CGEDD réalise, après trois ans de décentralisation, le bilan de l'application des dispositions relatives à la police portuaire dans les ports d'intérêt national décentralisés en 2006 et en 2007, en application de la loi du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales.

Après avoir rencontré les responsables des instances compétentes du secrétariat général et de la DGITM, la mission a entrepris de visiter, dans une vingtaine de ports concernés, les capitaineries ainsi que les responsables des collectivités et des services de l'État impliqués dans la police portuaire. Les trois préfets maritimes et la plupart des préfets de départements ou leurs proches collaborateurs ont été consultés. Les organisations syndicales et les associations des départements et des régions ont également donné leur avis sur la question. Cette vaste enquête s'est déroulée entre octobre 2009 et mars 2010.

La mission a été assistée, pour ces visites sur le terrain et auprès des responsables des collectivités et de l'État, par des représentants des missions d'inspection générale territoriales (MIGT) du CGEDD :

- MM. Louis Ruelle et André Foucart (MIGT n°1), dans le Pas de Calais,
- M. Philippe Bellec (MIGT n°3) dans le Finistère, le Morbihan et la Vendée,
- Mme Fabienne Pelletier et M. Olivier Gondran, (MIGT n°4) au port de Bayonne et à Bordeaux,
- MM. Laurent Fayein et Michel Wepierre (MIGT n°5) pour les ports du Languedoc Roussillon, de la Région PACA et de la Corse.

La liste des personnes rencontrées figure en annexe 2 et celle des ports concernés en annexe 3.

L'annexe 4 présente par port, une description des installations et de l'activité portuaire en 2009, l'organisation de la police portuaire ainsi qu'un résumé des observations notées par la mission qui ne saurait être complètement exhaustif, ni engager les instances en question.

Les courriers adressés à la mission après certains entretiens figurent en annexe n°5.

Après un rappel du cadre réglementaire de la police portuaire et de son évolution depuis 1983, le présent rapport traite du bilan de trois années de décentralisation des ports d'intérêt national, puis évalue les possibilités d'évolutions envisageables et conclut sur des propositions.

1. Le cadre réglementaire

1.1. Définition de la police portuaire et de ses spécificités

La police portuaire est une police spécifique aux ports maritimes. L'exercice de cette police contribue au bon fonctionnement des activités portuaires et à la protection des installations qui bénéficient d'une protection spécifique à travers la police de la grande voirie. Le livre III du code des ports maritimes² en définit les modalités d'exercice. Les procédures contentieuses relèvent des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

La police portuaire n'est pas seule à s'exercer sur les ports ; d'autres polices s'y exercent également par l'intermédiaire d'autorités différentes et selon des règles différentes : la police de la sécurité et de la salubrité publiques, la police de l'ordre public, la police des eaux (surveillante de la qualité des eaux), la police des pêches maritimes, la police des installations classées pour la protection de l'environnement, la police de l'urbanisme, la police aux frontières et la surveillance du territoire, la police des douanes.

L'article L302-1 du code des ports maritimes précise : « L'État fixe les règles relatives à la sécurité du transport maritime et des opérations portuaires. Les règlements généraux de police applicables aux ports de commerce, aux ports de pêche et aux ports de plaisance sont établis par décrets.

L'État fixe les règles relatives au transport et à la manutention des marchandises dangereuses. Le règlement général de transport et de manutention des marchandises dangereuses est établi par décret.

L'État est responsable de la définition des mesures de sûreté prises en application du titre II [Sûreté portuaire articles L321-1 à 321-8] et du contrôle de leur application. »

Dans chaque port des règlements particuliers de police peuvent compléter les règlements généraux de police. L'autorité compétente pour les arrêter a varié dans le passé selon le statut du port (voir ci après les différentes étapes de la décentralisation des ports).

Les agents chargés de la police dans les ports maritimes sont les officiers de port (OP) et les officiers de port adjoints (OPa), fonctionnaires de l'État qui possèdent un statut particulier. Dans les ports où la police portuaire incombe totalement aux collectivités, des surveillants de ports des collectivités sont chargés de cette police . Des auxiliaires de surveillance peuvent compléter ces effectifs pour la police de l'exploitation et de la conservation du domaine (voir ci après).

L'exercice de la police n'implique pas automatiquement la répression d'infractions ; dans les ports, les agents chargés de cette mission ont surtout pour rôle de régler le mouvement des navires et de désigner les postes d'amarrage. Ils désignent les emplacements pour le stockage des marchandises sur les quais et terre-pleins. Mais, lorsqu'il est porté atteinte au bon fonctionnement du service public ou à l'intégrité des ouvrages portuaires, les agents chargés de la police portuaire constatent les infractions.

Aujourd'hui, pour les ports maritimes, l'État possède seul le pouvoir de poursuite en matière de police de la grande voirie alors que d'autres établissements publics tels que Voies navigables de

² La partie législative du code des ports maritimes a été intégrée dans le code des transports entré en vigueur le 1er décembre 2010.

France (VNF) ont la capacité de saisir le tribunal administratif compétent. Malgré le transfert des compétences en matière de police portuaire au profit des régions, des départements et des communes et en l'absence d'une modification du code des tribunaux administratifs, c'est toujours le préfet du département qui est seul compétent pour transmettre les procès verbaux au juge administratif.

1.2. La décentralisation de 1983

La loi 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements les régions et l'Etat a transféré aux départements la compétence pour « créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce et de pêche, dans le respect des dispositions prévues par le code des ports maritimes et des prescriptions des schémas de mise en valeur de la mer. » Cela ne visait pas les ports autonomes (devenus récemment les grands ports maritimes) ni les ports maritimes d'intérêt national dont la liste était fixée par décret en Conseil d'État. Parallèlement, les communes acquéraient la compétence pour « créer, aménager et exploiter les ports autres que ceux visés ci dessus et qui sont affectés exclusivement à la plaisance. »

Le président du conseil général, pour les ports départementaux et le maire pour les ports communaux ont été chargés de la police des ports maritime dans ces ports, l'État ne conservant que la fixation des règles relatives à la sécurité du transport maritime et des opérations portuaires mais conservant la responsabilité de la police des eaux dans ces ports.

Dans les ports départementaux ou communaux, des règlements particuliers de police peuvent alors être établis par le président du conseil général ou le maire selon le cas. En revanche, l'État n'a pas, à l'époque transféré aux collectivités les personnels OP et OPa chargés de la mise en œuvre de la police portuaire. Ce sont donc des OP, OPa et surveillants de port, agents de l'État, qui ont continué à mettre en œuvre les règlements établis par l'autorité décentralisée compétente.

A noter que le domaine portuaire n'est pas alors transféré aux collectivités mais mis à disposition ; tous les biens meubles et immeubles utilisés à la date du transfert pour l'exercice de cette compétence sont mis à disposition à l'exception des ouvrages nécessaires à l'exercice des compétences non transférées (notamment la signalisation maritime.)

Le décret n°83-1068 du 8 décembre 1983 relatif aux transferts de compétences aux collectivités locales en matière de ports et de voies d'eau a fixé au 1er janvier 1984 la date du transfert de compétences en matière portuaire.

1.3. Le cas particulier de la Corse

La loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse a transféré à la collectivité territoriale de Corse les compétences en matière de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion des ports maritimes de commerce et de pêche de Corse, à l'exception de ceux relevant antérieurement de la compétence des départements. Les biens meubles et immeubles appartenant à l'État, des ports d'Ajaccio et de Bastia en l'occurrence, à l'exception des plans d'eau, ont été transférés dans le patrimoine de la collectivité territoriale.

En revanche, l'État est demeuré compétent pour exercer la police des ports maritimes d'Ajaccio et de Bastia dans les conditions prévues au livre III du code des ports maritimes, la collectivité

territoriale mettant gratuitement à la disposition de l'État les installations et aménagements nécessaires au fonctionnement des services chargés de la police portuaire et de la sécurité.

1.4. La seconde décentralisation

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

Cette loi, par son article 30, a transféré aux collectivités territoriales et à leurs groupements la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports non autonomes métropolitains. Ce transfert de compétences est devenu effectif le 1er janvier 2007, à l'exception de celui du port de Bayonne, effectif dès le 1er août 2006.

Seuls restaient alors de la compétence de l'État les sept ports autonomes métropolitains, devenus, depuis, grands ports maritimes.

Cette même loi prévoyait dans son article 31 :

" Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnance, les mesures nécessaires :

1° A l'actualisation et à l'adaptation du livre III du code des ports maritimes relatif à la police des ports maritimes. Ces mesures définiront les missions relevant de l'État en matière de sécurité et de sûreté du transport maritime et des opérations de police portuaire exercées par l'État dans l'ensemble des ports dont l'activité dominante est le commerce ou qui accueillent des matières dangereuses, la police du plan d'eau portuaire, les conditions d'accueil des navires en difficulté, ainsi que les statuts des agents de l'État exerçant ces missions. Elles définiront également les missions relevant des autres autorités portuaires, ainsi que les statuts des agents chargés de les exercer ;"

L'ordonnance n° 2005-898 du 2 août 2005 portant actualisation et adaptation des livres III et IV du code des ports maritimes (partie législative)

Cette ordonnance a entièrement refondu la partie législative du livre III du code des ports maritimes. Elle s'applique tant aux ports relevant de l'État, et notamment aux grands ports maritimes, qu'aux ports relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements. Toutefois, eu égard à l'objet de la mission, l'analyse ne portera que sur ces derniers.

Conformément à l'article 31 de la loi susvisée, l'ordonnance définit deux natures de missions de police et précise quelles sont les autorités responsables et les agents chargés de leur mise en œuvre.

Elle rappelle tout d'abord ce qui reste de la compétence de l'État :

- les règles générales relatives à la sécurité du transport maritime et des opérations portuaires
- les règles relatives au transport et à la manutention des marchandises dangereuses
- la définition des mesures de sûreté portuaire et le contrôle de leur application
- les conditions d'accueil des navires en difficulté
- la police des eaux et la police de la signalisation maritime

Elle crée deux autorités en charge de la police :

- l'autorité investie du pouvoir de police portuaire (AIPPP) : il s'agit soit du représentant de l'État dans les ports dont l'activité dominante est le commerce ou qui accueillent des marchandises dangereuses et qui figurent sur une liste fixée par arrêté ministériel, soit, dans les autres ports, de l'exécutif de la collectivité ou du groupement compétent.
- l'autorité portuaire : il s'agit de l'exécutif de la collectivité ou du groupement de collectivités compétent en matière portuaire en ce qui concerne les ports transférés.

Les principales missions sont ainsi réparties entre:

- l'AIPP : police du plan d'eau, et notamment l'organisation des entrées et sorties des navires, police des marchandises dangereuses et
- l'AP : police de l'exploitation du port, attribution des postes à quai, police de l'exploitation des terre-pleins et de la conservation du domaine public portuaire.

L'ordonnance détermine aussi les agents compétents pour assurer les missions de police portuaire et pour constater les infractions:

- les OP et OPa, fonctionnaires de l'État pour les missions relevant de l'État (AIPPP) et pour les missions relevant des collectivités (AP) lorsqu'ils sont mis à disposition;
- dans les ports où il est investi du pouvoir de police portuaire, l'exécutif de la collectivité ou du groupement compétent peut désigner des surveillants de port parmi les agents qui appartiennent à ses services. Ces surveillants de port exercent alors les missions et pouvoirs attribués aux OP et OPa;
- en outre, pour l'exercice de la police de l'exploitation et de la conservation du domaine public portuaire, l'AP peut désigner parmi ses agents des auxiliaires de surveillance.

L'arrêté du 27 octobre 2006 fixant la liste des ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements où l'autorité investie du pouvoir de police portuaire est le représentant de l'État.

Cet arrêté a fixé la liste des ports décentralisés dans lesquels le représentant de l'Etat assurerait la mission d'AIPPP. Il s'agit des ports de commerce transférés au titre de la loi du 13 août 2004, mais aussi des ports d'Ajaccio et de Bastia transférés en application de la loi du 22 janvier 2002 et de certains ports décentralisés en 1983 et comportant une activité de commerce importante (notamment dans le domaine des passagers) ou une activité significative de transit de marchandises dangereuses : Le Tréport, Le Légué-Saint-Brieuc, Roscoff, Les Sables-d'Olonne, Rochefort, Tonnay-Charente, Port-Vendres, L'Ile-Rousse, Calvi, Propriano et Porto-Vecchio.

Les décrets n° 2007-1616 et 2007-1617 du 15 novembre 2007 relatifs au transfert à certaines collectivités territoriales ou à leurs groupements des services ou parties de services du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables qui participent à l'exercice des compétences dans le domaine des ports maritimes transférés en application de l'article 30 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004.

Ces décrets ont traité la question du devenir des services de l'État en charge de la police portuaire, tant dans les ports décentralisés en application de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 que dans les ports nouvellement décentralisés :

- pour les ports pour lesquels l'AIPPP était le responsable de l'exécutif de la collectivité ou du groupement compétent, ces services ou parties de services ont été transférés aux collectivités dans les conditions prévues par l'article 104 de la loi du 13 août 2004, les agents concernés bénéficiant du droit d'option entre le maintien dans la fonction publique d'Etat, avec détachement sans limitation de durée auprès de la collectivité et le passage dans la fonction publique territoriale.
- pour les autres ports, ceux figurant sur la liste arrêtée le 27 octobre 2006 en application de l'article L 302-4 du code des ports maritimes, l'application stricte des règles relatives aux autres transferts de compétences (identification et transfert des parties de services en charge des missions transférées, c'est-à-dire celles incombant à l'AP) se heurtait à de grandes difficultés : les capitaineries des ports sont des parties de service d'un effectif très faible, de 2 agents à 23 agents par port, généralement dimensionné en fonction des contraintes d'horaires d'ouverture des ports et de l'existence de services postés 24 heures sur 24.

Décomposer les capitaineries en deux parties, l'une en charge des missions d'AIPPP et l'autre en charge des missions d'AP aurait conduit à des doublons générateurs de sureffectifs et de surcoûts. En outre, il était quasiment impossible de décomposer les temps passés entre ces deux activités.

Il a donc été décidé de maintenir l'unicité des capitaineries, sous l'autorité organique de l'Etat, celles-ci étant globalement mises à disposition des collectivités pour les tâches d'AP.

Le décret n° 2009-875 du 17 juillet 2009 relatif à la police des ports maritimes (insertion des articles R.* 301-1 relatif à la zone maritime et fluviale de régulation et R.* 301-2 désignant le préfet de département comme représentant de l'État.)

Le décret n° 2009-876 du 17 juillet 2009 relatif à la police des ports maritimes et portant diverses dispositions en matière portuaire

Le décret n° 2009-877 du 17 juillet 2009 portant règlement général de police dans les ports maritimes de Commerce et de pêche.

Ce décret a modifié la partie réglementaire du livre III du code des ports maritimes pour la mettre en conformité avec la nouvelle partie législative de ce livre. Un décret n° 2009-877 de la même date porte règlement général de police dans les ports maritimes de commerce et de pêche. Ces décrets ont notamment :

- conforté la mission du commandant de port, autorité fonctionnelle chargée de la police
- consacré l'existence d'une capitainerie unique par port, regroupant tous les agents compétents en matière de police portuaire, qu'ils relèvent de l'AIPPP ou de l'AP, et assurant les relations avec les usagers.

Ce n'est donc qu'à mi-2009, soit plus de 2 ans et demi après les derniers transferts de compétence en matière portuaire, que l'ensemble du corpus réglementaire relatif à la police portuaire était en place, même si les notions d'AP et AIPPP étaient, quant à elles en vigueur dès la parution de l'ordonnance d'août 2005 et de l'arrêté d'octobre 2006.

2. Le bilan de trois ans d'exercice commun de l'AP et de l'AIPPP (détaillé par port dans les fiches en annexe 4)

2.1 La situation constatée fin 2009

2.1.1 Les effectifs et les moyens de Capitaineries

Les effectifs sont très variables, de 23 personnes à Calais (3OP, 19 OPa et 2C administratifs) à un seul OPa dans les plus petits ports. Le nombre des mouvements de navires, les types de trafic, l'exigence ou non d'une vigie armée 24h sur 24, la charge d'activité en matière de police de la sécurité, de la sûreté, de la grande voirie sont très différents d'un port à l'autre et il n'a pas été possible dans le cadre de cette mission globale de procéder à une étude fine de l'adéquation des effectifs à leur charge de travail. Cependant, il est apparu que dans certains ports moyens ou modestes, le faible effectif avait conduit les services locaux à adjoindre aux OPa des agents de l'État issus d'autres corps : agents d'exploitation, ouvriers des parcs et ateliers... pour assurer les horaires d'ouverture souhaités des ports et pour faire face à la pression de l'activité portuaire. Il conviendrait dans ces cas de revoir le niveau de service de la capitainerie ou d'en augmenter les effectifs en concertation entre les représentants de l'État et la collectivité autorité portuaire. Comme indiqué plus loin (§4.3.2), des rééquilibrages entre ports semblent possibles.

Les capitaineries sont logées dans des bâtiments transférés à l'AP ou dans des locaux du concessionnaires. En général l'État s'acquitte des charges locatives et assure les équipement bureautiques, l' AIS voire un radar. Parfois la collectivité ou le concessionnaire financent ces dépenses. Les véhicules sont presque toujours fournis et entretenus par l'État. Il n'a pas été relevé de problème important, sinon la vétusté de quelques bâtiments (transférés par l'État) et quelques améliorations possibles en matière de dotation de matériel (radar, AIS, ...)

2.1.2 L'accès des navires au port

Il relève de l'AIPPP pour l'autorisation des entrées, sorties et mouvements des navires mais de l'AP pour l'attribution des postes à quai ; l'AIPPP ne peut autoriser l'entrée d'un navire sans l'accord de l'AP.

Il n'a pas été relevé de conflit sérieux entre l'AP et l'AIPPP sur ce sujet. On aurait pu craindre que dans certains cas, l'autorité portuaire, soucieuse de la santé économique du port souhaite l'accès de navires dans des conditions limites au regard de la sécurité, ce que la capitainerie, attachée aux règles de sécurité aurait refusé. Cela n'est pas le cas, hors quelques petits problèmes d'entretien des fonds ou de connaissance précise de la bathymétrie qui ont entraîné quelques difficultés d'accès en général réglées par la réalisation de travaux en urgence. Les relations conflictuelles, s'il y en a eu, concernaient plutôt la capitainerie et le concessionnaire du port, l'AP se rangeant habituellement du côté de la sécurité.

Quelques difficultés relationnelles mineures ont pu survenir entre les capitaineries et les personnels de la collectivité manœuvrant les ouvrages mobiles, ponts, portes d'écluses. En général ces personnels sont placés, pour les manœuvres, sous les ordres de la capitainerie.

En fait, de telles difficultés ponctuelles existaient déjà avant la décentralisation et alors même que l'ensemble des missions et agents relevaient de l'État.

2.1.3 La zone maritime et fluviale de régulation

Aucune zone de ce type n'avait été créée à l'époque de la mission. A Calais, un arrêté du préfet maritime de 2006 réglemente la navigation dans la zone d'attente et le chenal, en dehors des limites administratives du port, et indique que les infractions peuvent être constatées par les OP. Mais les arrêtés prévus par le code des ports et qui doivent être signés par le préfet maritime et l'AIPPP n'existent dans aucun port décentralisé. Une telle zone est à l'étude à Toulon, notamment.

2.1.4 La convention relative aux modalités de concertation entre l'AP et l'AIPP pour l'organisation des mouvements des navires (L 311-1 du Code des Ports Maritimes)

Cette convention était signée en 2009 dans environ la moitié des ports. Quatre projets étaient en cours d'établissement fin 2009. Les rapports annuels prévus par le Code des ports existaient très rarement (un seul cas).

2.1.5 Le règlement particulier de police (RPP)

Ils sont en général antérieurs à la décentralisation de 2007 et ont été pris par les préfets de départements pour les anciens ports d'intérêt national. Dans le cas des quelques ports départementaux transférés en 1984 mais où l'État est redevenu l'AIPPP, des RPP avaient été signés par les présidents de conseils généraux.

Désormais, les dispositions applicables dans les limites administratives des 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 (Article L. 5331-10 du Code des transports)

De plus, compte tenu du fait que le RGPP a été publié par décret le 17 juillet 2009, tous les ports devraient revoir leur RPP, même celui de Caen signé par l'AP et l'AIPPP le 18 avril 2008.

2.1.6 Le placement des navires

L'affectation des postes à quai des navires est toujours opéré par les capitaineries au titre de l'AP sans difficulté particulière. Des conférences d'exploitations dont la périodicité est variable selon les types de trafic et de navires ou selon la saison sont organisées dans chaque port. Les conventions « AP/AIPPP » quand elles existent donnent autorité au commandant de port pour toute l'opération, réservant la nécessité pour la capitainerie de solliciter l'AP en cas d'urgence (navire en difficulté par exemple) ou de navire ou de trafic non prévu.

2.1.7 La police des matières dangereuses

Elle reste de la compétence de l'AIPPP et est exercée par les capitaineries, dans le cadre des services de l'État: les délégations à la mer et au littoral (DML) dans les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM). Aucune difficulté importante n'a été relevée dans ce domaine par rapport à la situation d'avant 2007. Il ne semble pas que les AP aient exercé jusqu'à présent de pressions pour obtenir des dérogations de l'AIPPP.

2.1.8 L'organisation de la sûreté portuaire

Il y a lieu de noter que, dans les trois quarts des cas au moins, l'autorité portuaire a désigné le commandant de port comme agent de sûreté portuaire (ASP) et son adjoint comme ASP adjoint, comme cela était déjà le cas avant le transfert de compétences. Les officiers de ports sont en général favorables à cette disposition qui renforce le rôle de la capitainerie comme représentant unique des autorités sur le port. Dans ce cas, lors des réunions du comité local de sûreté portuaire, la position du commandant de port qui représente à la fois l'État qui contrôle la mise en œuvre des mesures de sûreté mais aussi l'AP qui met en œuvre ces mesures peut être délicate. Il y aurait intérêt, dans ce cas, à ce que les DDTM rattachent le contrôle de la sûreté portuaire à leur unité chargée de la sécurité et de la sûreté.

Dans le cas où l'ASP est un agent de la collectivité, le rôle de la capitainerie est alors de contrôler, au titre de l'État, le respect des dispositions réglementaires.

Aucune difficulté n'a été relevée dans l'un ou l'autre des deux cas entre l'AP et l'AIPPP sur ce point. A noter que dans certains ports la capitainerie a dû faire son affaire, seule, de l'évaluation de sûreté portuaire, pour le compte du préfet, pratiquement sans aide de la DDEA ou de la DDE.

Par ailleurs, quelques difficultés ont été signalées au niveau de la prise en charge financière par l'AP et/ou les concessionnaires des mesures de sûreté.

2.1.9 L'expérience de crises ou les exercices

Les situations de crises sont heureusement assez rares et l'expérience de celles ci sur trois ans depuis janvier 2007 est assez mince. Dans ce cas la capitainerie doit faire appel aux représentants locaux de l'État (préfectures, service de la protection civile, sous préfectures, DDTM) et à leurs dispositifs d'astreinte et à ceux de la collectivité.

Ces dispositifs sont en général établis et des exercices ont été réalisés dans certains ports.

Des difficultés peuvent surgir en cas de conflit social entraînant un blocage du port, si l'autorité portuaire intente une action contre l'État au titre du préjudice subi. Le commandant de port se trouve alors sous l'autorité des deux parties opposées auxquelles il doit rendre des comptes...

2.1.10 La police de la conservation du domaine, de l'occupation des terre-pleins

Quelques difficultés ont été relevées au titre de cette police exclusivement du ressort de l'AP et pour laquelle les capitaineries ont été mises à disposition.

Dans certains cas la capitainerie ne parvient pas à dégager des moyens pour exercer en permanence cette police et privilégie les aspects sécurité des ses missions (vigie, matières dangereuses et sûreté portuaire.) Les services de la collectivité sont amenés à lui demander des efforts supplémentaires, ce qui crée certaines tensions. Cela peut être un problème d'effectif, notamment quand le trafic est soumis à de fortes variations saisonnières, ou aussi un problème d'organisation du travail. Mais les collectivités n'ont pas embauché d'auxiliaires de surveillance (cf §2.2.1) pour assister les capitaineries, les moyens d'exercice de la police de l'AP ayant été, a priori, mis à leur disposition par l'État.

2.2. Le statut des agents chargés de la police des ports

2.2.1 Des situations diverses en fonction des ports

Dans les ports décentralisés en 1984, certains ports de commerce à faible trafic, de pêche ou de plaisance ne disposaient pas d'officiers de port. Dans ces ports où, aujourd'hui, la police de l'AIPPP est exercée par les collectivités (départements ou communes), le code des ports maritimes a prévu que les collectivités pouvaient embaucher des surveillants de port pour exercer la police sur le port au titre de l'exécutif de la collectivité. Ces surveillants de port y exercent les pouvoirs attribués aux OP et OPa par le code des ports et les règlements de police (article L303-3 du CPM).

Dans certains ports de commerce et de pêche décentralisés en 1984 ou en 2007 et qui ne figurent pas sur la liste de l'arrêté du 27 octobre 2006, il pouvait y avoir, à l'époque, des officiers de port, fonctionnaires de l'État : c'est le cas notamment de Concarneau, Le Guilvinec, Le Tréport... Dans ces ports les capitaineries ont été transférées aux collectivités dans les conditions prévues à l'article 104 de la loi du 13 août 2004. C'est ainsi que, lors du déplacement de la mission dans le Finistère, les deux officiers de port adjoints en fonction à Concarneau et au Guilvinec étaient en fin de période d'exercice du droit d'option et devaient donc choisir entre un maintien dans la fonction publique d'État avec détachement sans limitation de durée auprès du département ou bien un transfert dans les services du département, prenant alors des fonctions de « surveillant de port ».

Dans les ports de commerce transférés en 1983 avec un trafic significatif de matières dangereuses, il y avait au moins un OPa de statut Etat (cf. 2.2.2 ci dessous). Lors de la seconde décentralisation (en 2007), la police de l'AIPPP dans ces ports est revenue à l'État et la capitainerie a été globalement mise à disposition des départements pour exercer la police de l'AP. Les effectifs de ces capitaineries n'étaient cependant pas toujours suffisants pour couvrir toute l'activité du port et des agents des services maritimes (souvent des agents de travaux) ont continué à assister les OPa pour assurer une permanence dans les capitaineries, sans toutefois avoir la compétence administrative pour exercer la police de l'AIPPP (comme c'était d'ailleurs le cas avant la première décentralisation.)

Mais il reste que l'exercice de la police de l'AIPPP par ces agents hors de la présence d'un OPa peut donner matière à contentieux en cas d'accident lié à la navigation dans le port ou dans ses accès. Il serait préférable d'affecter ces agents à des tâches relevant de l'AP et notamment la police de l'exploitation et de la conservation du domaine public portuaire ou de les remplacer par des OPa.

Pour ce qui concerne la police de l'AP, les collectivités peuvent désigner en qualité d'auxiliaires de surveillance des agents qui ne soient pas des OP et des OPa. Mais dans les ports transférés en 2007 ou dans ceux transférés au 1/01/1984 et où l'État est redevenu l'AIPPP, les collectivités n'ont pas désigné d'auxiliaires de surveillance.

2.2.2 Le statut des OP et des OPa et la question de leur équivalence dans les collectivités

Le statut particulier du corps des officiers de port est défini dans le décret n°2001-188 modifié du 26 février 2001 et celui des officiers de port adjoints dans le décret n°70-832 modifié du 3 septembre 1970. Ce sont des fonctionnaires de l'État, titulaires.

Les OPa sont exclusivement recrutés par concours organisé par l'État, à la condition d'être titulaire d'un titre ou d'un brevet d'officier de la marine marchande délivré par le ministre chargé de la mer,

ou d'avoir servi en qualité d'officier marinier de la marine nationale ayant au moins le grade de premier maître, et titulaire de certains brevets ou certificats figurant sur une liste établie par arrêté. Il leur faut également justifier de six ans de navigation. Les candidats admis sont nommés lieutenants de ports stagiaires et accomplissent un stage d'une durée d'un an. Ce corps comprend le grade unique de lieutenant de port.

Les OP sont recrutés par concours externe ou par concours interne ouvert aux OPa comptant cinq ans de service effectif, ou encore nommés au choix pour une proportion des recrutements dans le corps des OPa. Ce corps comprend deux grades de capitaine de port.

Ces OP et OPa sont placés en position normale d'activité quand ils exercent dans les anciens ports d'intérêt national décentralisés et ils sont mis à disposition de la collectivité propriétaire du port où ils exercent pour les missions relevant de l'AP. Ils demeurent sous l'autorité hiérarchique de l'État (préfet/DDTM/DML)

Dans les grands ports maritimes, ils sont en position de détachement.

Dans les ports décentralisés où les missions de l'AIPPP ont été transférées aux collectivités, quelques OPa ont eu le choix entre un passage sous le statut de fonctionnaire territorial ou un détachement sans limitation de durée auprès de la collectivité. En cas de passage sous le statut des collectivités (c.f. §2.2.1), le décret n°2005-1727 modifié du 30 décembre 2005 fixant les conditions d'intégration dans les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale des fonctionnaires de l'État en application des dispositions de l'article 109 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu les équivalences suivantes :

- capitaine de port de premier grade (OP): ingénieur territorial principal,
- capitaine de port de deuxième grade (OP): ingénieur territorial,
- lieutenant de port (OPa): contrôleur territorial.

Cette possibilité n'avait pas encore été utilisée en 2009 car les quelques OPa en poste dans des ports totalement décentralisés avaient conservé leur statut « État » ou étaient partis par mutation.

Leur remplacement par les collectivités ne pourra donner lieu qu'à l'embauche de surveillants de port au titre de l'article L303-3 du code des ports maritimes.

Les effectifs des deux corps en 2009 étaient les suivants pour un total de 471ETP:

	Capitaines de port du premier grade	Capitaines de port du deuxième grade	Lieutenants de port	Totaux
Ports décentralisés AIPPP Etat (27)	9 OP	25 OP	154 OPa	188
Grands ports maritimes ou port autonome (8)	20 OP	56 OP	207 OPa	283
Totaux	29 OP	81 OP	361 OPa	471

En fait le corps compte un peu moins de 400 agents en effectif réel du fait des postes vacants de l'ordre de 10 postes dans les ports décentralisés et de 70 postes en GPM.

A noter également que le recrutement d'OPa par concours est difficile car, depuis quelques années, vu le faible nombre de candidats, le nombre de candidats reçus est inférieur au nombre des postes

vacants.

2.3. Les avis et remarques recueillis par la mission

2.3.1 Positions des représentants des collectivités territoriales

L'ensemble des élus et services rencontrés considèrent que la situation actuelle est satisfaisante et qu'il n'y a pas de problème de fonctionnement dans les ports, même si un certain nombre de personnes, minoritaires, se posent des questions sur la lisibilité des concepts d'AP et d'AIPPP. Des interlocuteurs précisent que le travail de la capitainerie n'a pas changé: les OP et OPa assurent l'ensemble des fonctions de police portuaire, comme avant la décentralisation, mais pour deux autorités différentes. Du côté des collectivités, les personnels chargés des ports sont souvent les mêmes interlocuteurs qu'avant la décentralisation, dans la mesure où il s'agit d'agents provenant des anciens services maritimes des DDE.

Deux régions seulement, la Bretagne et la Basse Normandie et un département, les Côtes d'Armor, estiment que la décentralisation pourrait être poussée jusqu'à transférer les missions de l'AIPPP aux collectivités avec les personnels des capitaineries, bien qu'ils n'aient pas connu de difficulté depuis 2004, mais pour maîtriser l'ensemble des activités portuaires. Dans l'hypothèse d'un transfert, ces collectivités demandent que soient réglées un certain nombre de questions préalables, de natures législative, réglementaire et financière. Ces collectivités évoquent également la nécessité pour elles de garantir la compétence des agents qu'ils seraient amenés à recruter pour remplacer les OP et OPa transférés après leur départ.

Dans les autres collectivités, l'hypothèse d'un éventuel transfert de toute la police et de ses agents à la collectivité provoque des réactions allant de la réserve au refus:

- soit « on ne s'est pas posé la question », « on n'y a pas encore réfléchi », « la priorité de la collectivité va d'abord au développement économique du port et les questions de police pourront être abordées plus tard, si elle se posent »,
- soit on estime que le partage actuel apparaît raisonnable et que le rôle de l'AIPPP correspond aux enjeux de l'État, qu'il faut une vraie autorité exercée par l'État en matière de sécurité; que l'État (le préfet) est mieux à même que la collectivité de jouer un rôle d'arbitre entre les pressions de différents acteurs portuaires, d'élus ou d'autres collectivités locales.

En résumé, les trois collectivités qui souhaiteraient prendre les compétences de l'AIPPP posent des conditions ou souhaitent un ensemble d'études préalables. Celles, au nombre de quatre, qui sont réservées ou peu pressées souhaitent qu'une analyse détaillée des enjeux de ce transfert aux collectivités soit réalisée par leur soin avant tout examen par leur assemblée et les huit autres n'en veulent pas a priori.

La qualité du travail et le professionnalisme des OP et des OPa sont quasi unanimement reconnus pour tout ce qui concerne la sécurité, la sûreté, l'organisation du trafic maritime et l'affectation des postes à quai. Mais quelques critiques ont été relevées, notamment au sujet de la police de l'AP sur les terres pleines qui ne serait pas toujours assez efficace. C'est sans doute une question d'effectifs, notamment en période de fort trafic ou d'organisation du travail de la capitainerie. Mais certaines collectivités ont le sentiment que les OP et OPa sont davantage mobilisés sur la sécurité et les missions régaliennes de l'AIPPP que sur l'exploitation du port à terre qui revient à l'AP. Il n'est pas impossible que cette situation ait déjà prévalu lorsque l'État était compétent sur toute la police portuaire. Les questions d'effectifs ou de réorganisation du travail ne seraient donc pas nouvelles et

devraient, le cas échéant, faire l'objet d'une concertation entre les services de l'AIPPP (DDTM/DML aujourd'hui) et les collectivités des ports concernés.

Lors d'une réunion avec l'association des régions de France représentées par des responsables de leurs services, le 8 octobre 2009, c'est à dire avant la visite sur place, les mêmes observations avaient été recueillies avec, semble-t-il une plus grande propension à souhaiter la décentralisation totale de la police portuaire que lorsque les élus se sont exprimés lors des visites dans les ports; deux points ont notamment été soulevés:

- certaines collectivités ressentent mal le fait que les PV de grande voirie doivent être instruits par les préfetures des départements alors qu'elles sont propriétaires du port (cf §1.1 « Définition de la police portuaire et de ses spécificités. »);
- les nominations de commandants de port ne font pas l'objet d'une information préalable par l'État, encore moins d'une concertation avec les collectivités autorités portuaires des ports où ces fonctionnaire sont nommés.

Une autre réunion avec l'association des départements de France, le 31 mars 2010, a davantage porté sur les difficultés qui s'attacheraient au transfert des OP et OPa aux collectivités: le décret d'homologie ne permet pas de garantir, lors de recrutement par les Collectivités, les compétences spécifiques indispensables à l'exercice des missions des capitaineries. Pour y remédier, un nouveau cadre d'emploi pourrait être créé par décret mais cela semble exclu pour environ 200 personnes.

2.3.2 Positions des représentants de l'État AIPPP

a) Lors de contacts avec les trois *préfetures maritimes*, deux positions ont été relevées, d'une part, pour deux d'entre elles, la nécessité de conserver la garantie d'une AIPPP-Etat dans le cas de situations difficiles et, d'autre part, pour la troisième, l'absence d'opposition à un transfert aux collectivités de la totalité des missions de police portuaires, sous réserve que soient conventionnées les relations entre ces collectivités et la préfecture maritime dans certaines situations de crise : l'inspection préalable d'un navire en difficulté a été citée en exemple.

b) Dans chacun des ports objets de la mission, des contacts ont été pris avec les 17 *préfetures des départements* concernés. Tantôt le préfet lui-même a été rencontré (12 entretiens) , tantôt il s'agissait d'un de ses collaborateurs: secrétaire général, sous préfet ou service de défense et de protection civile ; parfois compte tenu des contraintes des agendas, un rendez vous téléphonique a été pris.

Dans la totalité des cas, le préfet ou ses services précisent que la situation est bonne ou bien qu'ils n'ont eu aucune remontée de difficulté sur le port concerné qui soit liée à la partition entre l'AP et l'AIPPP, même si certains d'entre eux ont estimé la situation actuelle « peu lisible » a priori.

Cinq préfets ont estimé que l'État devait conserver ses compétences actuelles et ses personnels sur le port compte tenu de leur vocation à y opérer des arbitrages entre des pressions économiques politiques et des questions de sécurité des populations riveraines, ou bien pour faciliter la gestion des crises et surtout leur prévention. Les autres n'ont pas pris parti mais ont demandé, qu'en cas de transfert, des procédures de contrôle soient mises en place dans le domaine de la sécurité (accès des navires, matières dangereuse) en précisant les obligations des collectivités et en prévoyant des sanctions ou la substitution en cas de défaillance. En période de crise, il auront à prendre la main sur le port, soit par réquisition soit selon des modalités à préciser par des textes qu'ils souhaitent voir élaborer.

c) *Les actuelles DDTM et DML* n'existaient pas encore lorsque la mission a visité les ports. La plupart du temps elle a rencontré des DDE(A) et les responsables de leurs services auxquels étaient encore rattachées, les capitaineries ainsi que des DRAM ou DDAM, et/ou les préfigurateurs des DDTM et DML.

Les directeurs départementaux estiment généralement que les capitaineries ont aujourd'hui bien intégré les missions respectives de l'AP et celles de l'AIPPP. Ils constatent qu'elles rendent bien compte aux autorités dont elles relèvent pour chaque activité, après une nécessaire période d'adaptation d'une durée différente selon la qualité des relations qui se sont nouées en 2007 entre les parties prenantes. La signature des conventions et la désignation assez générale des OP comme ASP du port a facilité la reconnaissance des capitaineries comme guichet unique de la police portuaire, comme auparavant. Dans dix départements au moins sur 17, la perspective d'un transfert total de la police n'a pas été souhaitée, compte tenu d'un fonctionnement satisfaisant du système, de l'intérêt de disposer d'une capitainerie "État" en situation d'arbitrer entre les différentes pressions locales au profit de la sécurité, de gérer des situations sensibles. De plus, certaines des collectivités concernées ne sont pas prêtes à assumer toutes les responsabilités de l'AIPPP ou ne le souhaitent pas. Lorsque la question d'un éventuel transfert est envisagée, elle entraîne des interrogations sur le devenir du corps des OP et des OPa, sur les compétences des personnels des collectivités qui seraient appelés à succéder aux OP et aux OPa de l'État et sur le contrôle qu'exercerait l'État voire sur des sanctions qu'il pourrait prendre en cas de non respect des obligations communautaires, notamment.

Les futurs DML, dans leur majorité, ont prévu d'intégrer les capitaineries dans leurs organigrammes et parfois souhaité leur confier des missions complémentaires, soit en liaison avec les CROSS, soit en matière de tutelle du pilotage, par exemple. Ils se positionnent en appui des capitaineries, en cas de besoin, dans le cadre d'un pôle maritime consolidé dans leur DML. Ils reconnaissent les compétences et le professionnalisme des capitaineries, la priorité qu'ils accordent à la sécurité ainsi que leur attachement au maintien et au développement de l'activité de leur port.

2.3.3 Position des organisations syndicales

Les organisations syndicales militent contre le transfert des compétences de l'AIPPP et des personnels des capitaineries aux collectivités et critiquent également le décret d'homologie relatif au reclassement de ces fonctionnaires de l'État dans la fonction publique territoriale. L'homologie prévue pour les OPa est certes cohérente avec leur échelonnement indiciaire, mais n'ouvre pas les mêmes perspectives de promotion qu'aujourd'hui. Celle qui est prévue pour les capitaines n'appelle pas les mêmes critiques de ce seul point de vue, mais les modes de recrutement futurs d'OP et OPa ne sont pas traités ni le maintien des possibilités actuelles de mobilité qui ouvrent des perspectives d'évolution de carrière aux agents.

Les organisations syndicales ont confirmé lors des entretiens, les points de vue émis par les OP et les OPa rencontrés sur le terrain et qui sont détaillés ci après.

2.3.4 Positions des OP et OPa

Les commandants de ports sont très majoritairement favorables à un statu quo et opposés au transfert des missions de l'AIPPP aux collectivités. Quelques uns ont évoqué l'intérêt de l'exercice de la totalité de la police portuaire par une seule autorité, à l'image de ce qu'ils ont connu dans les grands ports maritimes, mais ont ensuite évoqué les problèmes relatifs aux contrôles et audits à faire par l'État ainsi que des craintes relatives au devenir du corps des OP et au maintien des compétences spécifiques en matière de police portuaire garanties par leur statut actuel.

Ils estiment que les capitaineries travaillent majoritairement pour le compte de l'AIPPP (de 2/3 à 3/4), notamment la vigie, quasiment à 100%.

Certains d'entre eux ont regretté de ne pas être assez associés aux services portuaires de la collectivité, aux titre de leurs missions relatives à l'AP (absence sur l'organigramme, non invitation aux réunions des services, etc.)

Ils motivent leur attachement à un statu quo dans la situation actuelle par un certain nombre d'arguments:

- les missions de l'AIPPP sont du domaine régalien de l'État;
- la neutralité des OP et OPa vis-à-vis des acteurs locaux, portuaires ou non, est un gage de sécurité; le statut actuel des OP et OPa leur permet d'exercer un arbitrage entre les intérêts économiques, touristiques, les intérêts des communes riveraines et de leurs habitants, etc. en privilégiant la sécurité: les décisions prises au nom de l'État ne sont généralement pas contestées.

Les OPa, notamment en vigie, ont le sentiment que leur travail n'a pas changé depuis la décentralisation; ils privilégient dans leur majorité les fonctions de l'AIPPP sur celles de l'AP.

En cas de transfert, les OP et les OPa craignent une perte d'indépendance et une moindre capacité à résister aux pressions locales, voire une perte de légitimité vis-à-vis d'autres services de l'État (affaires maritimes, douane, police, préfectures, ...) Ils expriment une certaine méfiance sur la capacité des collectivités à arbitrer, sous la pression des lobbies, les questions de sécurité. Ils craignent le manque de volonté de promouvoir les activités portuaires de commerce par rapport au tourisme et à la plaisance, sous la pression de la population riveraine en milieu urbanisé vis-à-vis des nuisances liées à l'exploitation d'un port de commerce. Ils défendent en général la présence de l'État sur le port.

Ils évoquent également l'absence de volonté réelle de la collectivité de récupérer la police dans la plupart des ports, en tous cas l'absence aujourd'hui de revendication en ce sens.

La grande majorité des OP et la totalité des OPa sont très attachés à leur statut actuel, à la mobilité qu'ils estiment indispensable, au sens professionnel, pour acquérir l'expérience des différentes fonctions exercées dans les capitaineries des grands ports et des autres ports aux trafics et enjeux variés et au sens géographique pour leurs projets personnels. Ils estiment que le statut prévu dans le décret d'homologie (ingénieur territorial pour les OP et contrôleur territorial pour les OPa) ne convient pas à la spécificité de leur métier et ne permet plus les promotions d'OPa à OP, au choix ou par concours, le statut d'ingénieur territorial n'y étant pas adapté.

2.4. Le passage des capitaineries dans les DML au 1/01/2010

Au 1^{er} janvier 2010, les capitaineries ont intégré les DDTM créées à partir des DDEA ou des DDE. Elles sont placées sous l'autorité des DML qui regroupent les services des affaires maritimes de niveau départemental et les parties de services maritimes non transférées aux collectivités.

Dans certains cas, la capitainerie est placée directement sous l'autorité du DML, dans d'autre cas, un service de la DML dirigé par un cadre des affaires maritimes regroupe la capitainerie avec une ou plusieurs unités, ce qui suscite un mécontentement plus ou moins vif des commandants des capitaineries concernées.

Avant la mise en place des DML, il existait trois structures interdépartementales qui regroupaient les capitaineries:

- le SMNO (service maritime du Nord-Ouest) basé à Rouen pour les ports de Calais, Boulogne et Dieppe: cette organisation résultait de la disparition du service maritime spécialisé des ports de Boulogne et Calais et visait au départ à centraliser à Rouen la supervision de l'exercice de la police de l'AIPPP pour les ports du Pas-de-Calais, de Haute et de Basse Normandie et celle du balisage pour le littoral correspondant. Les responsables administratifs et politiques de Basse Normandie n'ayant pas adhéré à ce projet, il s'est trouvé réduit aux trois ports cités ci dessus;
- le SMIB (service maritime interdépartemental de Bretagne) à la DDEA du Finistère à Brest pour les ports bretons, dans la même optique que précédemment;
- la DRE du Languedoc Roussillon, pour les ports de Sète, Port la Nouvelle et Port Vendres, après la disparition du service maritime et de navigation du Languedoc Roussillon.

Chacun de ces service agissait pour la compte du préfet de département du port concerné, les missions de l'AIPPP étant de la compétence de ce préfet.

L'expérience ne s'est pas révélée concluante dans le Nord Ouest: les capitaineries des ports du Pas-de-Calais se sont plaintes de l'éloignement de leur hiérarchie à Rouen et d'un certain nombre de difficultés en découlant. Elles ont donc bien accueilli la création de la DML de la DDT du Pas de Calais et leur rattachement à celle-ci.

Concernant le SMIB, l'expérience a été positive en matière d'animation des capitaineries bretonnes, de mutualisation des connaissances, des pratiques et de la formation. La DML de la DDTM du Finistère succédera au SMIB dans ce domaine pour le compte des quatre préfets des départements bretons. La mission ne peut que se féliciter de cette orientation.

Dans le Languedoc Roussillon, le travail de préfiguration des DML n'a pas tenu compte de l'organisation précédente: la DLM de l'Hérault a intégré la capitainerie du port de Sète dans ses services et celle des Pyrénées Orientales les capitaineries de Port la Nouvelle et de Port Vendres, car il n'y a pas de DML dans l'Aude. Les OP et OPa concernés n'ont pas émis d'observation particulière sur le sujet.

D'un façon générale la mission a bien noté l'intérêt des personnels des capitaineries pour la création des DML, ressentie comme un pôle maritime consolidé par rapport à la situation préalable dans les DDEA, mais aussi une certaine méfiance quant au positionnement du commandant de port dans la hiérarchie de cette DML, comme indiqué ci dessus. Sur ce dernier point, la mission considère qu'il ne s'agit là que de réactions temporaires et que le rattachement des capitaineries aux DML est source de progrès.

3. Les possibilités pour l'avenir

On examinera ci après les arguments liés à l'une ou l'autre des évolutions possibles de la police portuaire dans les ports décentralisés.

3.1. Le statu quo

3.1.1 Le statu quo « ne varietur »

Il correspond au cadre juridique et à l'organisation des services actuels qui a été décrit au chapitre 1.

Les arguments qui pourraient s'opposer au statu quo sont les suivants:

- le système en place apparaît complexe surtout à ceux qui ne sont pas les acteurs de la police portuaire;
- les collectivités propriétaires des ports ne disposent pas de la totalité des compétences pour exploiter ces ports dans leurs limites; l'État continue à fixer une partie des règles et à contrôler leur application, au risque de contradictions avec la police d'exploitation des collectivités;
- les collectivités n'ont pas autorité hiérarchique sur les personnels mettant en œuvre la police portuaire de l'AP dont elles ont la charge.

En revanche, les éléments suivants militent pour le maintien du statu quo:

- le système en place après trois ans s'est stabilisé et fonctionne sans conflit;
- seule une faible minorité de collectivités demande à se voir transférer les fonctions d'AIPPP, tandis que la plupart des collectivités n'ont pas formulé de revendication pour récupérer ces fonctions, voire ne le souhaitent pas;
- la capitainerie reste l'unique centre de la police portuaire, mais ce serait aussi le cas dans l'option du transfert total de la police aux collectivités;
- le préfet a autorité hiérarchique sur les fonctionnaires de la capitainerie qui dialoguent naturellement avec ses services, en temps normal, et sans recourir à la réquisition en temps de crise;
- la mise en place récente des DML redonne une hiérarchie «maritime » aux capitaineries et consolide leur activité au sein d'une entité à compétence maritime et nautique.

3.1.2 le statu quo des compétences et la partition des capitaineries

Sans toucher au cadre juridique de la répartition des compétences entre l'AP et l'AIPPP, il s'agirait de transférer aux collectivités les ETP correspondants à l'exercice des missions de l'AP.

On avait déjà conclu en 2005 à l'impossibilité de partager les capitaineries dans le cas général car les effectifs sont trop faibles pour être dédoublés et fonctionner 24h sur 24.

La fonction de vigie (AIPPP) accaparerait l'essentiel des effectifs actuels et nécessiterait des embauches pour l'exercice de l'AP qu'il serait difficile de mettre à la charge des seules collectivités.

Il y aurait des doublons dans les fonctions, une perte de productivité dans l'exercice des deux polices portuaires et des risques de conflits bien supérieurs à la situation actuelle.

Cette partition apparaît comme la moins bonne des solutions parmi les différentes possibilités.

3.2. Le transfert de toute la police portuaire

3.2.1 Les enjeux pour les collectivités:

Dans le cas du transfert, il y aurait unicité de la police mais aussi nécessité pour l'exécutif des collectivités et leurs services d'arbitrer eux-mêmes entre des demandes d'élus locaux, de la population, des contraintes de sécurité et des considérations commerciales, au lieu de s'en remettre à l'arbitrage de l'État au titre de la sécurité (préfet)

Des responsabilités pénale et civiles nouvelles seraient à assumer par l'exécutif de la collectivité.

La question de la compétence des personnels qui seraient recrutés par les collectivités pour assumer leur nouvelle responsabilité en matière de sécurité portuaire pose problème dans l'état des dispositions existantes.

La plupart des collectivités rencontrées n'avaient pas encore engagé une réflexion approfondie sur les enjeux d'un tel transfert.

3.2.2 Les enjeux pour l'État

Compte tenu de ses responsabilités en matière de sécurité des personnes et des biens, l'État ne saurait se désintéresser complètement de la manière dont cette sécurité est assurée lors du passage portuaire, notamment pour ce qui concerne les matières dangereuses, même si les compétences de police ont été transférées.

Dans cette hypothèse, il y aurait nécessité de réaliser régulièrement ou par sondage un contrôle de situation sur le port en matière de sécurité, de sûreté, du respect des engagements de la France en matière de réglementation européenne, des règles de l'OMI, etc. ... sans disposer de personnels dans les ports. Les DML sans les capitaineries manqueraient vraisemblablement de moyens pour le faire. Une solution pourrait être que les services de contrôle des installations classées élargissent leurs missions aux ports maritimes décentralisés en ce qui concerne le transit des marchandises dangereuses.

De même, en matière de gestion de crise, le préfet perdrait l'outil privilégié qu'est pour lui la capitainerie sur laquelle il a aujourd'hui autorité hiérarchique. Il y aurait donc vraisemblablement une perte d'informations sur la situation portuaire pour les préfets et leurs services. Les modalités de gestion des crises seraient compliquées par la nécessité de recourir, éventuellement par réquisition, aux personnels des capitaineries des collectivités.

De plus, s'agissant de la régulation du trafic maritime, une collectivité qui s'est vu transférer la compétence portuaire dans les limites d'un port ne serait sans doute pas habilitée à exercer cette régulation dans les ZMFR, en dehors des limites administratives du port transféré.

3.2.3 Les enjeux pour le corps de OP/OPa

Il s'agit de deux corps au statut particulier et aux effectifs relativement réduits, en fonction dans les ports de commerce décentralisés et grands ports maritimes (c.f. 2.2).

En cas de transfert aux collectivités des 188 ETP des ports décentralisés, ceux ci pourraient opter

pour le cadre d'emploi de la fonction publique territoriale ou être placé en détachement sans limitation de durée. Dans les grands ports maritimes, les OP et OPa sont en position de détachement et il ne resterait plus d'agents en position normale d'activité. L'État pourrait-il alors poursuivre l'organisation de concours et gérer ces carrières ?

La mobilité des OP et OPa entre les anciens ports d'intérêt national et les grands ports maritimes constitue une richesse pour cette profession dont les agents peuvent pratiquer les différentes missions (vigie, placement des navires, sûreté, trafic de matières dangereuses, relations avec les acteurs portuaires et les différents usagers, gestion de crise, notamment) et appréhender les multiples compétences nécessaires en remplissant des postes variés dans différents types de ports. C'est aussi une richesse pour les ports qui profitent de ce « compagnonnage. »

A l'évidence, dans cette hypothèse, il y aurait lieu de créer, au sein d'un cadre d'emploi existant dans la fonction publique territoriale, une nouvelle filière technique spécifique à ce métier et de prévoir la possibilité de maintenir la mobilité, tant au sein des ports maritimes transférés qu'au sein des grands ports maritimes. Ceci supposerait un référentiel de compétence commun, voire la création d'un diplôme.

3.3 Le transfert de la police dans certains petits ports

Parmi les ports figurant dans l'arrêté du 27 octobre 2006 (c.f.§ 1.5), certains ports décentralisés en 1983 ne présentent pas d'enjeux importants pour l'État qui y dispose de très peu de personnel.

Certains de ces ports pourraient être concernés par un transfert des missions de l'AIPPP si les collectivités départementales le souhaitaient.

Les conditions préalables à ce transfert nous semblent être les suivantes:

- il faudrait une demande des collectivités concernées, après étude par celles ci des enjeux en cause, de la balance des avantages et des inconvénients à retirer de ces transferts;
- il faudrait également résoudre la question du recrutement et de la compétence d'agents des collectivités chargés de ces missions transférées. A l'évidence, l'arrêté du 27 novembre 2009 définissant le programme et les modalités de formation des surveillants de port n'est pas adapté à de vrais ports de commerce;
- il faudrait étudier le nombre et la nature des postes à transférer, les OP et OPa étant aujourd'hui dans certains cas secondés par des fonctionnaires d'autres corps;
- il faudrait mettre en chantier la réforme de la formation des OP et des OPa: voir infra § 4.3;

4 . Les propositions

4.1 L'unicité des capitaineries doit être maintenue

Comme indiqué ci-dessus (§3.1.2), la partition des capitaineries en fonction des missions respectives de l'AIPPP et de l'AP serait source tout à la fois :

- de dysfonctionnements par création d'un nouvel interface à gérer
- de besoins supplémentaires en effectifs.

La mission recommande donc le maintien de l'unicité des capitaineries.

4. 2. Un statu quo de quelques années au moins conviendrait

La situation actuelle fonctionne bien, notamment parce que les acteurs locaux côté collectivités et dans les capitaineries sont restés généralement les mêmes. Les changements de personnes survenus depuis n'ont pas à ce jour produit de difficultés. Les commandants de ports sont généralement reconnus comme compétents, acteurs incontournables de l'organisation locale des opérations portuaire.

La plupart des collectivités concernées ne se sont pas posé la question d'un transfert de toute la police portuaires et des personnels des capitaineries; soit ils n'ont pas encore investi beaucoup de moyens sur leurs ports, soit ils ont concentré leurs moyens dans le domaine économique et dans le développement.

Aussi pour la plupart des ports, la mission considère-t-elle que le statu quo est la meilleure et la seule solution envisageable à court terme; elle recommande toutefois qu'un suivi régulier de l'évolution de la situation soit effectué par la direction chargée des ports au sein du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement. Ce statu quo concerne aussi l'organisation mutualisée mise en place pour la région Bretagne au sein de la DML du Finistère.

En revanche, pour les collectivités qui le souhaiteraient, un transfert des missions d'AIPPP pourrait être envisagé à brève échéance pour les plus petits ports sans enjeu pour l'État, après avoir satisfait aux conditions préalables évoquées au §3.3.

4.3. L'optimisation du régime actuel

4.3.1. Dans les ports où l'AIPPP est la collectivité

L'analyse par la mission de la situation de certains ports où l'AIPPP est la collectivité a mis en évidence certaines imperfections du dispositif actuel; pour y remédier, elle propose la création d'un groupe de travail entre l'administration et des représentants du personnel qui serait chargé de préparer d'éventuelles adaptations du dispositif législatif et réglementaire actuel et notamment:

- réserver le titre de surveillant de port aux ports de plaisance et aux petits ports de pêche, ce qui conduit à envisager que des officiers de ports puissent être des agents de la collectivité et donc à dissocier la fonction et le statut;
- organiser au sein de la nouvelle école nationale supérieure maritime une formation commune pour les officiers de port qu'ils dépendent de l'État ou des collectivités conduisant à un diplôme national, ce qui associé à une refonte des décrets d'homologie, facilitera la

mobilité des officiers de ports entre les différentes catégories de ports;

4.3.2. Dans les ports où l'AIPPP est l'Etat

Dans ces ports, un certain nombre de questions nous semblent devoir être abordées dès à présent par la direction en charge des ports.

- La définition du niveau de service et du besoin correspondant en effectif:
Certains ports, lorsque c'est physiquement possible, sont accessibles 24h/24, pour des raisons commerciales ce qui conduit à ouvrir les capitaineries 24h/24. Il faudrait s'interroger sur l'intérêt réel de cette disposition qui entraîne des contraintes lourdes en matière d'effectif et qui conduit parfois à des situations où la réglementation du travail n'est pas entièrement satisfaite. Il y aurait intérêt à contractualiser entre l'État et la collectivité AP les besoins réels en matière de police vis-à-vis de l'activité portuaire (h24, périodes de fermeture du port, etc.) et leur évolution éventuelle soit en restreignant les horaires d'ouverture de la capitainerie soit en assurant un service plus large avec l'embauche par la collectivité d'auxiliaires de surveillance.
- Le rééquilibrage des effectifs entre ports:
La répartition des effectifs constatés aujourd'hui semble traduire le poids de l'histoire plutôt que la recherche de la meilleure adéquation entre les moyens disponibles et les besoins. Après examen des besoins réels en matière de police et en tenant compte de l'expérience de la situation réellement constatée ces dernières années (prise ne compte du taux de vacance) l'administration centrale pourrait envisager une certaine redistribution d'ETP.
- La nécessaire animation du réseau des capitaineries:
Après la disparition des services maritimes chargés de l'exploitation des ports de commerce, après la disparition de la gestion mutualisée des capitaineries pour la Manche orientale, d'une part et pour le Languedoc Roussillon, d'autre part, la création d'un réseau d'échanges et de capitalisation d'expériences des capitaineries, initiée par l'administration centrale avec le concours des DML, permettrait d'éviter leur isolement.
- La formation initiale des OP et des OPa:
Sans préjuger de l'avenir des compétences de l'Etat en matière d'AIPPP dans les ports décentralisés, il serait opportun de réfléchir à une réforme de la formation des OP et OPa. L'institution d'un diplôme, délivré par l'école nationale de la marine marchande et sanctionnant une période de formation ainsi qu'une période de navigation préalable garantirait pour l'avenir les compétences des personnels des capitaineries, qu'ils soient agents de l'Etat, des GPM ou de collectivités qui possèdent déjà la compétence de l'AIPPP dans certains port mais ne peuvent y placer que des surveillants de ports. Cette disposition permettrait d'ouvrir plus facilement le débat sur l'élargissement des compétences des collectivités en matière de police portuaire.
- Le statut des personnels complémentaires ni OP, ni OPa:
Dans quelques ports, l'effectif des OP et OPa est insuffisant et on a recours à des personnels d'un statut différent pour tenir certains postes, un Op ou OPa étant alors généralement en astreinte (c.f.§2.2.1.) Il conviendrait d'envisager de transformer les postes correspondants en postes d'OPa ou, à défaut, d'être vigilant sur la nature des missions confiées à ces agents complémentaires.

- La possibilité pour les OP et OPa de verbaliser au titre du code disciplinaire et pénal de la marine marchande est une suggestion que la mission a recueillie et qui semble intéressante, dans un souci d'efficacité et de dissuasion. Ce code permet d'appliquer des peines significatives par rapport au régime actuel de la grande voirie. A l'article 26 de ce code, les OP et OPa pourraient être ajoutés à la liste des personnes pouvant rechercher et constater les crimes délits et contraventions commis à bord des navires.
- Les zones maritimes et fluviales de régulation (ZMFR);
Il y aurait lieu de mettre en place là où cela est nécessaire, les ZMFR, ce qui permettrait de donner un support juridique adéquat aux mesures que les OP et les OPa sont d'ores et déjà amenés à prendre en terme de régulation (chenaux d'accès et zones d'attente, cas de certains fleuves, tels la Charente, ...)

Enfin certains points créant des tensions inutiles avec les collectivités territoriales pourraient sans doute être résolus sans difficulté.

- La police de l'exploitation des terres-pleins est fréquemment le parent pauvre des activités de la capitainerie. Là où l'AP décide de mettre en place de personnels sous statut d'auxiliaire de surveillance, il y a lieu de les placer sous l'autorité du commandant de port.
- La saisine directe des juridictions administratives par les collectivités propriétaires des ouvrages portuaires: les collectivités ne peuvent pas transmettre les PV de grande voirie aux tribunaux; cela doit être transmis par le préfet; la procédure peut être plus ou moins rapide voire ne pas aboutir. Les préfetures n'en voient pas l'intérêt en général et les collectivités trouvent cela insupportable, craignant peut être une éventuelle censure de service de l'État au passage.
- L'association des collectivités au choix des commandants de leurs ports, au moins à titre consultatif: les représentants des collectivités rencontrés ont quasi à l'unanimité déploré l'absence de concertation voire d'information préalable de la collectivité par l'État pour la nomination d'un commandant de port. Cette situation pourrait être améliorée

Gérard PATEY

ingénieur général

des ponts, des eaux et des forêts

Vincent ALLAIS

ingénieur en chef

des travaux publics de l'État

ANNEXES

Annexe 1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

Secrétariat général

Direction générale des infrastructures, des transports et de
la mer

Paris, le **27 JUL. 2009**

le ministre d'Etat

à

Monsieur le vice-président du Conseil général
de l'environnement et du développement
durable

Nos réf : SG02908

09 D 24

Objet : Organisation de la police portuaire

La décentralisation des ports d'intérêt national métropolitains et du port du Larivot en Guyane est intervenue, en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le 1er août 2006 pour le port de Bayonne et le 1er janvier 2007 pour l'ensemble des autres ports. Cette réforme a permis de dynamiser la gestion de ces ports et est complémentaire de la réforme des grands ports maritimes mise en place en 2008. Elle a conduit à revoir profondément les dispositions législatives et réglementaires relatives à la police portuaire.

L'ordonnance du 2 août 2005 a introduit la distinction entre l'autorité portuaire, responsable de la police de la conservation du domaine public portuaire et de la police de l'exploitation, et l'autorité investie du pouvoir de police portuaire, responsable de la police du plan d'eau et de la police des marchandises dangereuses.

La partie réglementaire du livre III du code des ports maritimes relatif à la police portuaire a, quant à elle, été examinée par la Section des travaux publics du Conseil d'État le 10 juin 2009 et sera publiée début juillet 2009. Le règlement général de police sera lui aussi profondément modifié par un décret simple à la même échéance.

Lors de la mise en oeuvre des transferts de compétence et de personnels liés à la décentralisation des ports d'intérêt national, il n'a pas été possible de distinguer, dans le fonctionnement courant d'une capitainerie, le temps consacré par les officiers de port aux missions d'autorité portuaire et celui qui relevait des missions de l'autorité investie du pouvoir de police portuaire. Les agents chargés des missions de police relevant de l'autorité portuaire n'ont donc pas pu être transférés aux collectivités qui recevaient cette compétence mais ont fait l'objet d'une mise à disposition dans le cadre d'une mise à disposition globale des capitaineries.

Ce régime de mise à disposition ne s'inscrit pas strictement dans la démarche de clarification accompagnant la loi du 13 août 2004 qui consistait à mettre fin à la mise à disposition d'agents de l'État auprès des collectivités territoriales. Il a donc été établi dès l'origine qu'un bilan de l'application des dispositions relatives à la police portuaire dans les ports décentralisés serait effectué dans les trois ans suivant la décentralisation.

Je souhaite qu'une mission du conseil général de l'environnement et du développement durable puisse réaliser ce bilan. Il m'apparaîtrait tout à fait opportun que Monsieur Gérard PATEY qui a suivi l'élaboration des dispositions relatives à la police portuaire en 2005 puisse faire partie de cette mission.

La mission devra dresser un panorama complet de la mise en oeuvre de la décentralisation en matière d'organisation de la police portuaire et faire toute proposition utile, y compris de nature législative ou réglementaire, pour remédier aux difficultés constatées et améliorer l'efficacité de cette organisation. L'objectif est d'aboutir à une organisation qui maintienne un haut niveau de sécurité dans les ports maritimes tout en étant lisible et pérenne.

La mission adressera un bilan port par port de la situation en portant une attention particulière aux ports décentralisés en 1983 pour lesquels l'Etat est resté autorité investie du pouvoir de police portuaire et qui ne disposent que d'un nombre restreint d'officiers de port ou d'officiers de port adjoints (Rochefort – Tonny-Charente, Les-Sables-d'Olonnes, Le Légué – Saint-Brieuc...).

La mission cherchera à dégager des enseignements généraux de ces situations locales, le cas échéant en distinguant des catégories de ports.

Elle analysera également les conséquences de ses propositions sur la gestion des corps d'officiers de port et d'officiers de port adjoint.

Dans le cas où la mission envisagerait un approfondissement de la décentralisation engagée en 2004, elle examinera les conditions juridiques et techniques de celui-ci ainsi que les garanties à apporter pour assurer un contrôle efficace de la part de l'Etat et la continuité du système de sûreté portuaire en cas de crise (pandémie par exemple). Dans ce cadre, l'impact des mesures préconisées sur le dispositif de sûreté portuaire sera pris en compte. La mission tiendra compte également de la future organisation de l'administration territoriale de la mer et du littoral, dont les orientations ont été fixées par la circulaire du Premier ministre du 15 juin 2009.

La mission recueillera les attentes de l'ensemble des parties prenantes, notamment:

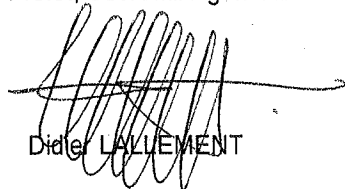
- directions d'administration centrale du MEEDDM ;
- préfets et services déconcentrés,
- collectivités territoriales concernées et associations d'élus (ARF et ADF) ;
- organisations syndicales représentatives des officiers de port et officiers de port adjoints.

Elle veillera à ce que ses propositions permettent d'offrir aux clients des ports, notamment aux armateurs, des conditions d'accueil performantes.

Elle pourra s'appuyer sur les services de la direction des services de transport de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

Je souhaite disposer du rapport de cette mission dans un délai de six mois.

Pour le ministre d'Etat et par délégation,
le Préfet, Secrétaire général



Didier LALLEMENT

P / Pour le ministre d'Etat et par délégation,
le Directeur général des infrastructures, des
transports et de la mer



Daniel BURSAUX

Annexe 2 : liste des personnes rencontrées

(du Nord au Sud)

Préfectures

M. Pierre Bousquet de Florian, préfet du Pas de Calais
M. Rémi Caron, préfet de Seine Maritime
M. Laurent de Galard, secrétaire général, préfecture du Calvados
M. Jean Laflaquière, préfet de la Manche
M. Michel Cadot, préfet de région Bretagne, préfet d'Ille et Vilaine,
M. Fargeas, préfet des Côtes d'Armor
M. Pascal Mailhos, préfet du Finistère
M. François Philizot, préfet du Morbihan
Mme Béatrice Lagarde, sous préfet des Sables d'Olonne,
M. Henri Masse, préfet de Charente Maritime
Mme Lenglet, sous-préfet chargée de mission littoral, préfecture de l'Hérault
M. Donnet, chef du SIDPC, préfecture de l'Hérault
M. Zingraff, secrétaire général de la préfecture de l'Aude
M. Delage, préfet des Pyrénées Orientales
M. Hugues Parent, préfet du Var
M. Stéphane Bouillon, préfet de région Corse, préfet de Corse du Sud
M. Jean-Luc Nevache, préfet de Haute-Corse

Préfectures maritimes

M. Daniel Le Direac'h, ACIAM, adjoint pour l'action de l'Etat en mer, préfecture maritime de la
Manche et de la Mer du Nord,
M. le vice amiral d'escadre Anne-François de Saint Salvy, préfet maritime de l'Atlantique
M. Philippe du Couedic, AGAM, adjoint marine-défense, préfecture maritime de l'Atlantique
M. le vice amiral d'escadre Yann Tainguy, préfet maritime de Méditerranée
M. le contre amiral Dominique Balmigre, adjoint territorial du préfet maritime de Méditerranée
M. Jean-Loup Velut, commissaire général, préfecture maritime de Méditerranée

DDE, DDEA, DDTM, DML, affaires maritimes

M. Michel Stoumboff, futur DDTM 62
M. Paul Lurton, futur DML 62

M. Marc Hoeltzel, DDEA 76, DDTM 76 au 1er janvier 2010
M. Benoît Dufumier, chef du SMNO, chef de la DML 76 au 1^{er} janvier 2010

Mme Caroline Guillaume, DDEA 14,
Mme Annie Magnier, DDEA/service sécurité transports
M. Dusart, DRAM de Basse Normandie, futur DML à la DDTM 14

M. Jacques Le Berre, DDE 50/directeur
M. Didier Gérard, DDE 50/service ingénierie, sécurité, crises, chargé de l'intérim du service
maritime
Mme Le Botlan, future DML 50

M. Christian Schwartz, DDEA 22, directeur, futur DDTM
M. Yves Bideau, directeur adjoint, DDEA 22,
M. Denis Menhert, DDAM 22, directeur, futur DML

M. Jean Cézard, DDA, futur DDTM 35
M. Benoit Faist, DDAM, futur DML 35

M. Villemaud, DDEA 29, futur DDTM
M. Hervé Thomas, DDAM 29, futur DML 29
M. Xavier La Prairie, chef du SMIB de la DDEA 29

M. Philipot, adjoint au directeur, DDEA56
M. Veille, DDAM 56, futur DML

M. Jacques Lebrevelec, DML 85

M. Richard Pasquet, DDE 17
M. Denis Roussier, DDE adjoint, futur DML 17
M. Gilles Servanton, DRAM, futur DDTM 17
M. Bruno Landreau, responsable de l'unité SEL/littoral à la DDE 17

M. François Goussé, DDTM 64
M. Michel Ransou, chef de la mission sûreté sécurité à la DDEA 64
M. Jean-Luc Vaslin, DIDAM, futur DML 64

M. Michel Gautier, DRE-adjoint, DRE Languedoc-Roussillon à Montpellier
M. Charmasson, chef du service des interventions maritimes (SIM)
M. Zaremski, chef de l'unité affaires juridiques, domaniales et portuaires.
M. Raynald Vallée, DRAM Languedoc Roussillon, préfigurateur DML de l'Hérault
M. Lallemand, DDAM des Pyrénées Orientales, préfigurateur DML 66/11

Mme Martine Lebeau, DDEA du Var
M. Michel Ginieys, chef du service maritime du Var
M. Sellier, DDAM, futur DML du Var

M. Jean-Marie Carteirac, futur DDTM 06
M. Georges Argivier, chef du Service maritime
Mme Armelle Roudot-Lafont, DDAM, future DML

M. Jean-Michel Palette, DDTM de Corse du Sud
Mme Céline Guillou, chef du service mer et littoral, adjointe du DML de Corse du Sud

M. Roger Tauzin, DDTM de Haute Corse
M. Dominique Dubois, DML de Haute Corse
Mme Eveline Orsini, chef de la cellule activités maritimes et littorales à la DML, chargée de l'interim du DML de Haute Corse
M. Grégoire Geai, chargé de mission, ancien chef du service maritime de la DDEA de Haute Corse

Elus et services des Collectivités

Mme Jeannine Marquaille, vice-présidente du conseil régional du Nord Pas de Calais
M. Yves Lalaut, directeur des ports de la région Nord Pas-de-Calais,
Mme Nadine Feton, directrice de l'exploitation du port de Boulogne
M. Patrick Decory, directeur de l'exploitation du port de Calais

M. Alain Le Vern, président de la région Haute-Normandie, président du syndicat mixte du port de Dieppe
Mme Fouchault, directrice du syndicat mixte du port de Dieppe

M. Pierre Mouraret, vice-président de la région Basse Normandie
M. Jean-Michel Sevin, directeur général des ports normands associés (PNA)

Mme J. Le Pévédic, chef du service mer de la direction infrastructures transports du CG 22
M. Guillaume Guerillot, service mer du CG 22

M. Gilles Ricono, directeur général des services de la région Bretagne
M. Pierre Jolivet, DG adjoint (politique territoriale, aménagements, transports)
M. Jean-Paul Le Quéré, chef du service ingénierie, exploitation portuaire et aéroportuaire

Mme Marie Bégué, service mer du CG 29
M. Rasseneur, service mer du CG 29

M. Lourme, Conseil général de la Vendée

M. Jean-Louis Frot, 1^{er} vice-président conseil général de Charente-Maritime
M. Denis, directeur général de la CCI de Rochefort(invité par le Conseil Général)
M. Devalence, directeur du DMC?
Mme Baudoin, directrice générale adjointe chargée de l'équipement-transports-constructions à la région Aquitaine et M. Jean François Duranton

M. Pascal Agostini, chef du service développement et exploitation du port de Bayonne à la Région

M. Pascal Pinet, directeur général adjoint des services, région Languedoc Roussillon
M. Fabrice Levassort, directeur Transports et communication, région Languedoc Roussillon
M. Dominique Bizarro, directeur des services portuaires de Port-Vendres, CG des Pyrénées Orientales

M. Robert Cavanna, président du syndicat mixte varois des ports du Levant (SMPVL)
M. Rémy Cassan-Barnel, directeur général des services du SMPVL
M. Patrick Fanchini, responsable du service police, sécurité, sûreté,salubrité, port de Toulon (SMPVL)

M. Michel Kuchta, directeur général adjoint des services du conseil général des Alpes Maritimes

M. Bernard Platzter, directeur des ports et aéroports de la Collectivité territoriale de Corse
M. Éric Mouline, DGa chargé des infrastructures, CG de Corse du sud
M. Yves Dabarre, chef du service des ports, CG de Corse du sud
M. Valbert Grossi, directeur des infrastructures et des routes, CG de Haute Corse

Capitaineries

M. Damien Houssin, commandant du port Boulogne
M. Christophe Almon, OPa
M. Louis Caroff, OPa
M. Laurent Lamour, Opa
M. Michel Monfort, OPa

M. Joël Floch, commandant du port de Calais
M. Pierre Dufeil, OPa
M. Luc Kerrest, Opa,
M. Roger Le Toumelin, OPa
M. Jean-Thierry Monnier,OPa
M. Nicolas Chervy, ancien commandant du port de Calais (rencontré au Havre)

M. Marc David, commandant du port de Dieppe
M. Martial Desrus, Opa, port de Dieppe
M. Marc Servain, OPa, port de Dieppe.

M. Philippe Auzou, commandant du port de Caen-Ouistreham

Mme Florence Pérouas, commandant de port de Cherbourg, OP C2 CN, ainsi que les Opa de la Capitainerie

M. Bruno Lassus, OP, Commandant du port de Saint Malo

M. Bruno Massin, OP, adjoint, port de Saint Malo

M. Leboucher, OPa , port de Saint Malo

M. Pierre Debois, OPa, commandant du port du Légué

M. Christophe Cherel, OPa, adjoint, port du Légué

M. Philippe Le Jannou, OPa, commandant du port de Roscoff

M. Pierre Boulaire, OPa, port de Roscoff

M. Philippe Kaiser, Opa, port de Roscoff

M. Jean-Jacques Le Brun, OP, commandant du port de Brest

M. François Lagathu, OPa, port de Brest

M. Orvoen, port du Guilvinec

M. Parenty, port de Douanenez

M. Bernard Le Priellec, OP, commandant du port de Lorient

M. EricRoellinger, OP, port de Lorient

M. Didier Bihan, OPa, port de Lorient

M. Louis Chapalin, OPa, port de Lorient

M. Fabrice Brunetti, commandant du port de Rochefort/Tonnay Charente

M. Thierry Martin, adjoint, port de Rochefort/Tonnay Charente

M. Philippe Pagani, commandant du port de Bayonne

M. Friboulet, OP, commandant de port de Sète

M. Voron, OPa, port de Sète

M. Magania, OPa, port de Sète

M. Pelletier, OP, Commandant de port de Port la Nouvelle

M. Plancke, OPa, Commandant de port de Port Vendres

M. Thierry Hervé, OP, commandant du port de Toulon

M. Claude Théobald, OPa, commandant adjoint du port de Toulon

M. Lionnel Mosnier, OPa, port de Toulon

M. Thierry Aubry, OPa, port de Toulon

M. Cyrille Coste, OPa, port de Toulon

M. Éric Rinjard, OPa, port de Toulon

M. Radu Spataru, commandant du port de Nice

M. Bruno Barjou, OPa, port de Nice

M. Robert Kervella, OPa, port de Nice

M. David Magi-Meconi, OPa, port de Nice

M. Franck Poirrier, OPa, port de Nice

M. Gilles Sabatier, OPa, port de Nice

M. Olivier Berthezène, OP, commandant du port d'Ajaccio

M. Claude Nédélec, OPa, adjoint au commandant de port, d'Ajaccio

M. André Averty, OPa, port d'Ajaccio

M. Éric Yven, OPa, port d'Ajaccio
M. Frédéric Pepe, OPa, Bonifacio, coordonnateur des capitaineries des trois ports
M. Jacques Galdin, OPa, Porto Vecchio
M. Jacques Jonot, OPa, Propriano

M. Frédéric Édeline, OP, commandant de port de Bastia
M. François Cantin, OPa, port de Bastia
M. Christian Clerc-Dumartin, OPa, port de Bastia
M. Pascal Lehuède, OPa, port de Bastia
M. Xavier Marcq, OPa, chargé des ports de Calvi et de l'île Rousse.

Interlocuteurs rencontrés au niveau national

25/09/09	Syndicat FO des OP et OPA	Éric Destable, OPA Calais Philippe Pagani, OP Bayonne Éric Roellinger, OP Lorient Jean-Luc Duhamel, OPA Dieppe
29/09/09	Syndicat CGT-SNPAM	André Godec SG du SNPAM Éric Franques, OPA, LR Michel Quemener, OPA, LH Radu Spadaru, OP Nice
08/10/09	ARF	Représentants des services des régions
29/10/09 à Rouen	Auditeurs sûreté portuaire : Manche/Mer du Nord	Xavier Baude Hervé Sarazin
13/11/09	DGAC/DSAC DGAC/DSAC/dir techn. sûreté DGAC/DSC/dir aéroports et nav. aér.	Rémy Jouty, dir adj Thierry Alain, dir. techn. sûreté Patrick Disset chef oôle aérop.
07/01/10	Intérieur DGCL DGCL/SD compétences et institutions locales DGCL/SD compétences et institutions locales	Jean-Pascal Biard, directeur général Stanislas Bourron, SD Yvan Cordier, adj. au SD
31/03/10	Assemblée des départements de France	Elisabeth Maraval-Jarrier
24/11/09	Association française des commandants de port	Yves Jaouen Pascal Guillaume Florence Pérouas

Visites et réunions en administrations centrales:

Dates	DAC, Service	Personnes rencontrées
03/09/09	DGITM/DST/SRF/SRF1 DGITM/DST/PTF/PTF2	François Philippart Laurent Etcheverry
04/09/09	DGITM/DST/mission sûreté défense	Michel Deschamps
04/09/09	DGITM/DST/SD PTF	Matthieu Chabanel Sonia Kucybala Véronique Grignon Laurent Etcheverry
11/09/09	SG/SPES/MOD	Philippe ROUBIEU Laurent TELLECHEA
14/09/09	SG/DRH/SP/EMC	Edmond Graszak J.-B. Dorival

08/10/09	DGITM/DAM	Damien Cazé, DAM Jean-Loup Petit, S/D AM
16/09/09	DGITM	Daniel Bursaux
02/11/09	DGITM/DAM/SD activités maritimes	Jean-Loup Petit
25/09/09	PM/MIRATE	Yves Colcombet
23/02/10	DGITM/DST	Patrick Vieu
03/03/10	DGITM	Daniel Bursaux
18/03/10	SG/SPES	Corinne Etaix Philippe Roubieu

Annexe 3. Liste des ports où l'État est AIPPP

	Ports	Collectivités Autorités portuaires	Dates de décent- ralisation	Effectifs des Capitaineries OP/OPa/autres	Convention AP AIPPP	ASP
1	Calais	Région Nord Pas de Calais	01/01/07	3 / 19 / 2	30/10/08	Cdt ³ adj
2	Boulogne	Région Nord Pas de Calais	01/01/07	2 / 12 / 1	30/10/08	Cdt+adj
3	Dieppe	Syndicat mixte SMPD ⁴	01/01/07	2 / 6 / 4	29/12/06	Agt Coll
4	Le Tréport	Département de Seine Maritime	01/01/84	0 / 2 / 1		
5	Caen	Syndicat mixte PNA ⁵	01/01/07	2 / 9 / 1	non	Cdt
6	Cherbourg	Syndicat mixte PNA	01/01/07	2 / 7 / 0	non	Cdt
7	St Malo	Région Bretagne	01/01/07	2 / 8 / 0,5	oui	Cdt
8	St Brieuc	Département des Côtes d'Armor	01/01/84	0 / 2 / 1	En cours	Cdt
9	Roscoff	Département du Finistère	01/01/84	0 / 4 / 1		Cdt
10	Brest	Région Bretagne	01/01/07	2 / 7 / 0		Cdt
11	Lorient	Région Bretagne	01/01/07	2 / 8 / 1		Cdt
12	Les Sables d'Olonne	Département de la Vendée	01/01/84	0 / 2 / 0		Agt Coll
13	Rochefort/ Tonnay Charente	Département de Charente Maritime	01/01/84	0 / 2 / 2	non	Agt Coll
14	Bayonne	Région Aquitaine	01/08/06	2 / 8 / 0	9/11/07	Cdt
15	Sète	Région Languedoc Roussillon	01/01/07	2 / 10 / 1	15/01/07	Cdt
16	Port la Nouvelle	Région Languedoc Roussillon	01/01/07	1 / 4 / 0	15/01/07	Cdt
17	P. Vendres	Département des Pyrénées Orientales	01/01/84	0 / 2 / 1	non	Cdt
18	Toulon	Département du Var puis SMVPL ⁶	01/01/07	1 / 5 / 0	(27/12/06)	Agt Coll
19	Nice	Département des Alpes Maritimes	01/01/07	1 / 5 / 0	6/08/07	Agt coll
20	Ajaccio	Collectivité territoriale de Corse	2002	1 / 5 / 0	En projet	Cdt
21	Propriano/ Bonifacio/ Porto Vecchio	Département de la Corse du Sud	01/01/84	1OPa par port +1 Surv p à B	En projet	
22	Bastia	Collectivité territoriale de Corse	2002	2/5/1	En projet	Cdt
23	Calvi	Département de Haute Corse	01/01/84	0/0/0	non	
23	L'Ile Rousse	Département de Haute Corse	01/01/84	0/1/0	non	

3 Cdt : commandant de port (adj : adjoint)

4 SMPD: Syndicat mixte du port de Dieppe: Région, Département ville de Dieppe, Communauté d'agglomération de Dieppe

5 PNA: Ports normands associés: Région, départements du Calvados et de la Manche.

6 SMVPL: Syndicat mixte varois des ports du Levant: Département du var et Communauté d'agglomération de Toulon.

Annexe 4: Glossaire

AIPPP :	autorité investie du pouvoir de police portuaire
AIS :	automatic identification system (navires de plus de 300t.)
AOPOSP :	autorisation d'occupation temporaire avec obligation de service public
AP :	autorité portuaire
ASIP :	agent de sûreté d'installation portuaire
ASP :	agent de sûreté portuaire
CCI :	chambre de commerce et d'industrie
CCIACS :	CCI d'Ajaccio et de Corse du Sud
CCIBHC :	CCI de Bastia et de Haute Corse
CLSP :	comité local de sûreté portuaire
CMN :	Compagnie maritime de navigation
CPM :	code des ports maritimes
CROSS:	centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage
CTC :	collectivité territoriale de Corse
CTPS :	comité technique paritaire spécial
DDE(A) :	direction départementale de l'équipement (et de l'agriculture) (directions abrogées au 1/01/2010 au profit des DDT ou DDTM)
DGITM :	direction générale des infrastructures des transports et de la mer
DIDAM :	directeur interdépartemental des affaires maritimes
DRAM :	direction régionale des Affaires maritimes (directions abrogées au profit des DML et DRIM)
DRE :	direction régionale de l'équipement (direction abrogée au profit des DREAL)
DDTM :	direction départementale des territoires et de la mer
DML :	délégué ou délégation à la mer et au littoral (partie intégrante d'une DDTM)
DRIRE :	direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
ETP:	équivalent temps plein (unité de compte des effectifs)
EVP:	"équivalent 20 pieds" (unité de compte des conteneurs)
GDF :	gaz de france (GDF-Suez)
GPM:	grand port maritime (nouvelle appellation des anciens ports autonomes après leur réforme)
H24 :	fonction assurée 24 heures sur 24
IP :	installation portuaire (au sens des textes relatifs à la sûreté)
MIRATE	mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'État
OP:	Officier de port
OPa :	Officier de port adjoint
OSR :	organisme de sûreté reconnu
PNA :	ports normands associés (Caen et Cherbourg)
PSIP :	plan de sûreté d'installation portuaire
PSP :	plan de sûreté portuaire
SMIB :	service maritime interdépartemental de Bretagne
SMNO :	service maritime du Nord Ouest
PV:	procès verbal
RPP :	règlement particulier de police
SIDPC :	service interministériel de défense et de protection civiles (préfectures de départements)
SIRACEDPC :	service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense et de la protection civile
SM :	service maritime (dans les DDE, DDEA ou service spécialisé)
SMBC :	service maritime des ports de Boulogne et Calais (service disparu)
SMNLR :	service maritime et de navigation du Languedoc-Roussillon
SMVPL :	syndicat mixte varois des ports du levant
SNCM :	société nationale Corse Méditerranée

SNPD : syndicat mixte du port de Dieppe
VHF : norme de transmission radio (30 à 300 mégahertz)
VTS : vessel trafic system (ports)
ZAR : zone d'accès restreint (sûreté)
ZMFR : zone maritime et fluviale de régulation