

**Demande d'avis du ministre de l'équipement,  
des transports et du logement, relative à la  
sécurité dans les ports maritimes de commerce  
relevant de l'Etat**

**A V I S**

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) saisi par le ministre de l'équipement, des transports et du logement d'une demande d'avis portant sur les questions de savoir :

1) Comment doivent être interprétées les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'étendue des pouvoirs de police du maire en cas de sinistre survenant dans un port de commerce placé sous la responsabilité de l'Etat, et si les dispositions de l'article L. 2212-3 du code général des collectivités territoriales résultant de la loi du 3 janvier 1986 ont eu pour effet de priver le maire de sa compétence pour lutter contre l'incendie dans les ports maritimes ou, tout au moins, de limiter celle-ci à la partie des ports située du côté de la terre ;

2) Comment doivent être appréciées les responsabilités respectives du maire, du préfet et du préfet maritime en cas d'incendie survenant à bord d'un navire et donnant lieu à déclenchement d'un plan d'urgence ;

3) Comment doivent être combinées les responsabilités exercées par le maire, par le préfet et par le préfet maritime avec celles confiées aux autorités portuaires par le règlement général de police des ports maritimes de commerce et de pêche ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code des ports maritimes ;

Vu la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 modifiée relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ;

Vu la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 modifiée relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, ensemble le décret n° 88-622 du 6 mai 1988, pris pour son application, relatif aux plans d'urgence ;

Vu le décret n° 78-272 du 9 mars 1978 modifié relatif à l'organisation des actions de l'Etat en mer ;

## EST D'AVIS

de répondre aux questions posées dans le sens des observations ci-après :

### **Sur la première question :**

Aux termes de l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales :  
« La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : (...) 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terres ou de rochers, les avalanches et autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes mesures d'assistance et de secours, et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure. »

Ces dispositions s'appliquent sur l'ensemble du territoire communal dont aucune règle législative en vigueur n'exclut les ports, qu'il s'agisse de leur partie maritime ou de leur partie terrestre et quelle que soit la collectivité dont ils relèvent. A cet égard, la situation des ports diffère de celle des aéroports dans l'emprise desquels, en vertu de l'article L.213-2 du code de l'aviation civile, les pouvoirs de police dévolus au maire par les dispositions précitées du code général des collectivités territoriales, sont exercés par le préfet de département.

Il est vrai que la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral a prévu, en son article 31, aujourd'hui repris à l'article L.2212-3 du code général des collectivités territoriales, que : « La police municipale des communes riveraines de la mer s'exerce sur le rivage de la mer jusqu'à la limite des eaux ». Mais ces dispositions, qui figurent dans un chapitre intitulé « Des plages » du titre II de la loi et qui, destinées à limiter la mise en jeu de la responsabilité des communes littorales en cas d'accident survenant dans les eaux territoriales, ont pour corollaire celles de l'article 32 de la même loi (devenu l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales) chargeant le maire d'une police spéciale des baignades et activités nautiques pratiquées à partir du rivage jusqu'à 300 mètres de la limite des eaux, ne concernent pas les ports.

Les plans d'eau des ports situés à l'intérieur de leurs limites administratives, sur lesquels ne s'exerce pas, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 9 mars 1978 relatif à l'action de l'Etat en mer, l'autorité de police générale sur mer dévolue au préfet maritime, sont donc compris, comme leurs parties terrestres, dans le champ territorial de la compétence générale de police du maire. Au-delà de la limite administrative des ports, laquelle est déterminée, du côté de la mer, par le préfet en application de l'article R.151-1 du code des ports maritimes, la compétence de police

générale du maire cesse pour revenir au préfet maritime. Il en va ainsi, notamment, de l'espace maritime situé à l'intérieur de la circonscription des ports autonomes fixée par décret en Conseil d'Etat mais au delà de leurs limites administratives.

Il convient toutefois de souligner que l'exercice par le maire de son pouvoir de police générale ne fait pas obstacle à l'intervention du préfet de département soit au titre des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, soit sur le fondement de polices spéciales, et en particulier de la législation sur les installations classées.

De même, la police municipale dans les ports doit être combinée, ainsi qu'il sera précisé plus avant, avec les pouvoirs de police spéciale dévolus aux officiers de port par le livre III du code des ports maritimes.

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) relève que la combinaison des textes applicables peut rendre difficile, en cas de sinistre important survenant dans un port maritime, la détermination des autorités responsables (maire, préfet, préfet maritime, autorités du port) et appelle l'attention du ministre sur l'intérêt qui s'attacherait à un réexamen de l'ensemble de la législation actuelle afin d'y apporter, en fonction notamment des risques susceptibles de se produire dans les différentes sortes de ports, les clarifications, corrections et compléments souhaitables.

#### **Sur la deuxième question :**

L'article 3 de la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt et à la prévention des risques majeurs dispose que les plans d'urgence, au nombre desquels figurent les plans particuliers d'intervention définis à l'article 4 de la même loi, « prévoient les mesures à prendre et les moyens de secours à mettre en œuvre pour faire face à des risques de nature particulière ou liés à l'existence et au fonctionnement d'installations ou d'ouvrages déterminés ».

Les ports relevant de l'autorité de l'Etat peuvent faire l'objet de plans particuliers d'intervention, soit pour l'ensemble de leur site, soit pour des ouvrages ou installations situés dans l'aire portuaire, dans les conditions définies par les articles 6 à 10-1 du décret du 6 mai 1988 relatif aux plans d'urgence pris pour l'application de la loi du 22 juillet 1987.

Le fait qu'un plan particulier d'intervention a été préparé à l'initiative du préfet et arrêté par lui après avis des maires et de l'exploitant intéressés, n'a pas pour effet de modifier le champ des compétences de police générale du maire sur le territoire où sont situés les ouvrages et installations faisant l'objet de ce plan. L'article 4 de la loi du 22 juillet 1987 précise d'ailleurs que c'est « sous le contrôle des autorités de police » que doivent être prévues les mesures incombant à l'exploitant. L'autorité municipale à qui il appartient notamment de prendre les mesures d'information et d'assurer la diffusion de documents dans les conditions fixées par l'article 9 du décret, est toutefois fondée, dans l'appréciation de ses propres obligations en matière de prévention des sinistres, à tenir compte de celles qui sont mises à la charge de l'exploitant et dont elle doit être informée.

En revanche, lorsque est décidé le déclenchement d'un plan d'urgence, notamment d'un plan particulier d'intervention, il résulte de l'article 5 de la loi que l'ensemble des compétences liées à la direction des opérations de secours sont transférées au préfet du département ou, lorsque ces opérations intéressent le territoire de plusieurs départements, au préfet désigné par le Premier ministre.

**Sur la troisième question :**

L'article R.311-9 du code des ports maritimes précise les conditions dans lesquelles, « sous réserve des pouvoirs de police appartenant aux maires en la matière », les officiers de port sont appelés à diriger les secours qu'il faut apporter aux navires en danger, notamment en cas d'incendie, et à prendre toutes les mesures d'urgence nécessaires à la sauvegarde de l'intérêt général.

L'article R.351-1 du même code prévoit l'établissement d'un règlement général de police applicable tant dans les ports qui relèvent de l'Etat que dans les ports départementaux et qui donne à des autorités portuaires précisément désignées les pouvoirs de police nécessaires au fonctionnement interne du port. C'est ainsi que l'article 23 de ce règlement donne compétence au commandant de port, en cas d'incendie à bord d'un bâtiment, pour autoriser le déplacement du bateau.

Les compétences de police spéciale qu'exercent, dans ces hypothèses, les autorités portuaires en application du titre III du code des ports maritimes sont sans incidence sur la détermination de l'autorité appelée à exercer les compétences de police générale et, éventuellement, de l'autorité à laquelle est dévolue la direction des opérations de secours et n'ont ni pour objet, ni pour effet de porter atteinte à l'étendue des pouvoirs que ces autorités tiennent des textes applicables.

Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, cette autorité est, à l'intérieur des limites administratives du port, le maire ou le préfet en fonction des règles et situations évoquées plus haut. Au delà de ces limites, c'est au préfet maritime qu'appartient la compétence de police générale en mer.

Signé : M-E. AUBIN, Président  
H. BLANC, Rapporteur  
A-M. KRUM, Secrétaire

**POUR EXTRAIT CONFORME  
LE SECRETAIRE DE LA SECTION**